UNIVERSITÉ DE LAUSANNE
Ecole des Hautes Etudes Commerciales

L'apport possible du PPBS dans le cadre d'une entreprise

Un concept de planification stratégique

THÈSE

présentée à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales
de l'Université de Lausanne
pour l'obtention du grade de Docteur ès sciences
commerciales et économiques
par

CLAUDE BARRAZ

IMPRIMERIES RÉUNIES S.A. LAUSANNE
1976

UNIVERSITÉ DE LAUSANNE
Ecole des Hautes Etudes Commerciales

L'apport possible du PPBS dans le cadre d'une entreprise

Un concept de planification stratégique

THÈSE

présentée à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales
de l'Université de Lausanne
pour l'obtention du grade de Docteur ès sciences
commerciales et économiques
par

CLAUDE BARRAZ

IMPRIMERIES RÉUNIES S.A. LAUSANNE
1976

I M P R I M A T U R

Le Conseil de l'Ecole des Hautes études commerciales de l'Université de Lausanne, sans se prononcer sur les opinions de l'auteur, autorise l'impression de la thèse de M.Claude BARRAZ en vue de l'obtention du grade de docteur en sciences commerciales et économiques.

Sujet de la thèse : " L'APPORT POSSIBLE DU PPBS DANS LE CADRE D'UNE ENTREPRISE. Un concept de planification stratégique".

Le Directeur:

R.Grosjean

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

A mes parents

A ma famille

A mes amis.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546809_0027

Monsieur le Professeur Jacot,
nous savons l'importance que vous attachez au sujet traité et nous vous remercions de nous l'avoir confié.
L'intérêt amical que vous n'avez cessé de nous témoigner nous a profondément touché. L'enthousiasme et les vastes connaissances que vous avez su nous communiquer nous ont été précieux.

Monsieur le Professeur Grosjean,
les cours que vous nous avez faits à l'Ecole des HEC sont restés pour nous des modèles de précision et de savoir. Le fait que vous ayez accepté d'être de notre jury nous a permis de recevoir encore votre enseignement. Soyez assuré de notre sincère gratitude.

Monsieur le Professeur Chuard,
nous avons eu le plaisir de bénéficier de votre enseignement. Vous avez bien voulu faire partie de notre jury de thèse et ceci fut pour nous un grand honneur.

L'APPORT POSSIBLE DU PPBS DANS LE CADRE D'UNE ENTREPRISE

Un concept de planification stratégique

I N T R O D U C T I O N 1

CHAPITRE PREMIER

La planification au sein du groupe multinational 6

SECTION I: Les buts de la planification. 7

1-: Adaptation aux changements.

2-: Taille et diversité du groupe multinational.

3-: Amélioration des décisions.

4-: Allocation optimale des ressources.

5-: Accomplissement des objectifs.

SECTION II: Le contenu de la planification. 11

1-: Définition.

2-: Les caractéristiques du système.

3-: La préparation des lignes directrices.

4-: Les différentes phases de la planification.

A- formulation de la politique du groupe, des objectifs du groupe et des politiques des divers secteurs.
B- préparation des informations de base.
C- préparation des plans quinquennaux.
D- intégration des plans quinquennaux et décision.
E- préparation du plan annuel.
F- intégration des plans annuels et décision.

SECTION III: Examen de la planification. 19

1-: La structure d'objectifs.

A- l'importance des objectifs.
B- les différentes catégories d'objectifs.
C- l'utilisation des objectifs.

2-: L'organisation de la budgétisation.

3-: Le pragmatisme de la méthode.

4-: Le choix des stratégies.

CHAPITRE DEUXIEME

L'expérience du Département américain de la défense 30

SECTION I: Le Département américain de la défense au lendemain de la deuxième guerre mondiale. 31

1-: Vers une centralisation.

2-: Les lacunes de l'organisation.

A- manque de moyens pour l'exercice d'un pouvoir central.

B- lacunes de la budgétisation.

C- manque d'une planification centrale.

D- duplication en matière de recherche et de développement.

E- manque de moyens de comparaison pour établir un juste équilibre des forces.

F- estimation trop sommaire des coûts.

G- défaut d'assistance d'un état-major pour l'examen de la planification stratégique et militaire.

SECTION II: L'introduction de nouveaux concepts et de nouveaux instruments. 44

1-: Le PPBS: ses caractéristiques fondamentales.

A- préparation de la décision dans l'optique de l'intérêt général.

B- prise en considération simultanée des besoins et des coûts.

C- prise en considération de toutes les possibilités.

D- utilisation active d'un état-major d'analystes.
E- création, sur une base pluriannuelle, d'un plan des forces et d'un plan financier.
F- pratique d'une analyse ouverte et explicite.

2-: Le PPBS: ses principaux instruments.

A- le plan de défense quinquennal.
B- les mémorandums présidentiels.
C- le bureau d'analyse de systèmes.
D- la technique d'analyse de systèmes.

3-: Le PPBS: ses difficultés.

A- les effets de la centralisation par le plan quinquennal.
B- les limites des mémorandums présidentiels.
C- le bureau d'analyse de systèmes et le partage des compétences.
D- les risques de l'analyse coût-efficacité.

CHAPITRE TROISIEME

Le planning programming budgeting system 82

SECTION I: Le plan pluriannuel du PPBS. 87

1-: Le budget de programme.

A- origines du budget de programme.
B- budget de programme et budget de moyens.
C- budget de programme et budget de gestion.

2-: La gestion du budget de programme.

A- la comptabilité générale.
B- la comptabilité analytique.
C- caractéristiques de la comptabilité traditionnelle.
D- vers un nouveau type de comptabilité.

3-: Les problèmes du budget de programme.

A- les problèmes conceptuels du budget de programme.
B- les problèmes opérationnels du budget de programme.
C- les problèmes institutionnels du budget de programme.

SECTION II: Les mémorandums de programme. 103

1-: La structure de programme.

A- la finalité d'une organisation.
B- les missions et leurs buts.

C- les objectifs et leurs programmes.

2-: Structure de programmes et structure de l'organisation.

SECTION III: L'analyse de systèmes. 112

1-: Définition.

2-: Les étapes de l'analyse de systèmes.

A- la phase de formulation: compréhension des problèmes et fixation des objectifs.

B- la phase d'exploration: recherche de toutes les solutions possibles.

C- la phase d'explication: mise en relation des coûts et des avantages de chaque solution.

D- la phase d'interprétation: choix de la meilleure solution compte tenu du contexte général.

3-: Les limites de l'analyse de systèmes.

A- les insuffisances de la formulation des problèmes et des objectifs.

B- les limites à la recherche de toutes les solutions possibles.

C- les risques d'une explication partielle et trop mathématique.

D- les dangers d'une interprétation trop étroite des résultats.

SECTION IV: L'analyse coûts avantages. 132

1-: Définition.

2-: Exemple d'une analyse coûts avantages.

3-: Les phases d'une analyse coûts avantages.

A- position du problème.

B- options en présence.

C- choix d'une solution de référence.

D- liste des groupes cibles.

E- énumération et évaluation des coûts et des avantages.

F- éléments non quantifiables (intangibles).

G- présentation de l'étude.

H- critères de choix.

4-: Les limites de l'analyse coûts avantages.

A- les limites matérielles.

B- les limites de principe.

CHAPITRE QUATRIEME

L'apport du PPBS à l'entreprise 162

SECTION I: L'apport du budget de programme. 163

1-: Le cadre stratégique de la planification.

2-: Le budget de programme et la planification traditionnelle.

3-: Les avantages du budget de programme.

A- présentation originale du budget.
B- centralisation de l'autorité.

SECTION II: L'apport des mémorandums de programme. 177

1-: De la nécessité d'énoncer ses règles de conduite.

2-: Exemple d'une structure de programmes.

3-: Le rôle des mémorandums de programme.

4-: Les avantages d'une structure de programmes et des mémorandums de programme.

A- réponse aux objectifs de la direction générale.
B- vision globale de la société.
C- complémentarité des éléments.
D- utilisation systématique de la technique.
E- information nouvelle.

SECTION III: L'apport de l'analyse de systèmes. 194

1-: La place de l'analyse de systèmes au sein de l'entreprise.

2-: Les avantages de l'analyse de systèmes.

A- décel systématique des opportunités et des problèmes.
B- lutte contre l'immobilisme.
C- contrôle des analyses coûts avantages.
D- aide à la direction.
E- instrument de gestion.

3-: Le bureau d'analyse de systèmes.

SECTION IV: L'apport de l'analyse coûts avantages. 204

1-: La mise en oeuvre des analyses coûts avantages.

A- les organismes.
B- les voies et les moyens.

2-: Les avantages de l'analyse coûts avantages.

A- précision des éléments d'une décision.
B- limitation de l'éventail des choix.
C- instauration d'une manière de penser inédite.
D- harmonisation de l'ensemble des décisions.
E- réponse au besoin de rationalisation de la décision.

CONCLUSION 215

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES 225

Bibliographie.

Ackoff R.

A concept of corporate planning.
in Long range planning, Vol. 3, no. 1.
London: september 1970.

Agard J.

Rationalisation des choix budgétaires.
Paris, Dunod, 1970.

Agostini J.M.

Le choix des investissements. Programmation mathématique.
Paris, Dunod, 1972.

Alexander M.O.

Investments in people.
in Canadian chartered accountant, July 1971.

Andreani E.

Budget de programme et rationalité de la décision publique.
Paris: Revue économique no. 4, juillet 1968.

Andreani E.

Une révolution budgétaire? le PPBS.
in Revue de science financière, no. 2, avril/juin 1968.

Anshen M.

The program budgeting in operation.
in Program budgeting, D. Novick ed.
Cambridge: Harvard University, 1965.

Anthony R.N.

Planning and control systems: a framework for analysis.

Boston: Harvard University, 1965.

Aumale (d') G.

La programmation des décisions.

Paris, PUF, 1968.

Bachthaler D.

Die Anwendungsmöglichkeit der Cost-Benefit-Analyse in der Unternehmung.

Basel, 1971.

Baldwin H.W.

Slow down in the Pentagon.

in Foreign affairs, Vol. 43, january 1965.

Barbier M.

La rationalisation du choix des investissements de transport pour le VI Plan en région parisienne.

Bulletin RCB no. 4, juin 1971.

Bartsch J.

Systemanalyse beim Einsatz von EDV-Systemen.

Buchhaltungs-Briefe nr. 1

NWB, Herne, Berlin.

Barzel M.

Buchhaltung in Tabellenform.

in RDO, Rechnungswesen, Datentechnik, Organisation.

Vol. XV, nr. 6, juni 1969.

Beesley M.E. and Foster C.D.
Estimating the social benefit of constructing an underground railway in London. in Journal of the statistical society. Vol. 126 / 1963.

Bélanger G.
Critique des documents budgétaires.
in L'actualité économique. Vol. 46, 1970.

Berg N.
Strategic planning in conglomerate companies.
Harvard Business Review, may-june 1965.

Bertier P. et de Montgolfier J.
Comment choisir en tenant compte de points de vue non commensurables.
Analyse et prévision no. 5, mai 1971.

Bingham J.B.
Can military spending be controlled?
in Foreign affairs, Vol. 48, no. 1, october 1969.

Bircher B. und Krieg W.
Systemmethodik und langfristige Unternehmungsplanung.
in Industrielle Organisation, nr. 42, 1973.

Bobe B. et Guillaume H.
Analyse avantages-coûts et rénovation urbaine.
Analyse et prévision no. 1-2, juillet/août 1971.

Boucher W.I. and Quade E.S.
Systems analysis and policy planning: applications in defense.
New York, 1968.

Bower J.L.

Systems analysis for social decisions.

Operations Research, Vol. 17, 1969.

Brac de la Perrière G.

Sur les méthodes de planification dans les grandes entreprises américaines. Analyse et prévision no. 1, janvier 1970.

Brandenberg and Gilmore

Anatomy of corporate planning.

Harvard Business Review, november-december 1962.

Bréaud P.

Qu'est-ce que la RCB?

Bulletin RCB no. 1, septembre 1970.

Cantley M.F.

The choice of corporate objectives.

in Long range planning, Vol. 3, no. 1.

London, september 1970.

Carré J.J.

L'analyse de systèmes dans la rationalisation des choix budgétaires.

Statistiques et études financières no. 251, novembre 1969.

Cazes B.

Les rapports entre rationalisation des choix budgétaires et planification nationale.

Analyse et prévision, juillet-août 1970.

Chapalain M.T.

L'étude RCB sur la périnatalité.

Bulletin RCB no. 3, mars 1971.

Chedaux I.

La comptabilité humaine.

in Les informations, no. 1411. Paris, le 29 mai 1972.

Churchman C.W.

PPB: how can it be implemented?

in Public administration review, XXIX, no. 2, 1969.

Cleland D.I. and King W.R.

L'analyse de systèmes. Technique avancée de management.

Paris, EME, 1971.

Cot P.D.

La rationalisation de la préparation des choix à Air France.

Bulletin RCB no. 4, juin 1971.

Davis J., Sewell W.R.D., Scott A.D. and Ross D.W.

Guide to benefit-cost analysis.

Ottawa: Queen's printer, 1965.

Dodson E.N.

Cost-effectiveness in urban transportation.

Operations Research, Vol. 17, 1969.

Dorfman R.E.

Measuring benefits of government investments.

Washington D.C., 1965.

Dougharty L.A.

Developing corporate strategy through planning, programming and budgeting.

in Long range planning, Vol. 2, no. 3, 1970.

Drucker P.F.

Business objectives and survival needs: notes on a discipline of business enterprise.

Journal of Business, University of Chicago, Vol. XXXI, no. 2, 1958.

Ducros J.C.

La rationalisation des choix budgétaires.

Revue de science financière no. 3, juillet/septembre 1969.

Enke E.L.

The accounting preconditions of PPB.

Management accounting. New York, january 1972.

Enke S.

Using costs to select weapons.

American economic review, Vol. 55, may 1965.

Enthoven A.C.

Economic analysis in the department of defense.

American economic review, Vol. 53, may 1963.

Enthoven A.C.

Systems analysis in the Pentagon.

in Economic analysis of complex programs. Systems analysis in government and industry, A. Lesser ed.

Los Angeles: UCLA, 1968.

Enthoven A.C.

Systems analysis by land, air, and sea.

Fortune, july 1965.

Enthoven A.C.

Choosing strategies and selecting weapon systems.
US Naval institute proceedings, january 1964.

Enthoven A.C.

Decision theory and systems analysis.
in The armed forces comptroller, Vol. IX, no. 1, march 1964.

Enthoven A.C. and Smith K.W.

How much is enough? Shaping the defense program, 1961-1969.
New-York: Harper and Row, 1971.

Estoile (de l') H. et Quentin P.

Le 3 PB au ministère des Armées.
Bulletin RCB no. 1, septembre 1970.

Feldstein M.S.

The social time preference discount rate in cost benefit analysis.
in Economic Journal, Vol. 74, june 1964.

Feldstein M.S.

Opportunity cost calculations in cost benefit analysis.
in Public finance, Vol. 19, no. 2, 1964.

Ferry J.

La rationalisation du choix des investissements publics,
rapport présenté en octobre 1970 au Conseil économique et social.
Avis du Conseil reproduit dans le Bulletin RCB no. 3, mars 1971.

Fields D.S.

Cost-effectiveness analysis: its tasks and their interrelation.
Operations Research, Vol. 14, 1966.

Fisher G.H.

Weapon-system cost analysis.
Operations Research, Vol. 4, 1956.

Fisher G.H. and Novick D.

The federal budget as a business indicator.
Harvard Business Review, Vol. 38, may-june 1960.

Foster C.D. and Beesley M.E.

Estimating the social benefit of constructing an underground railway in London. in Journal of the statistical society. Vol. 126/1963.

Foster R.B. and Hoeber F.P.

Cost-effectiveness analysis for strategic decisions.
Operations Research, Vol. 3, 1955.

Fox P.D.

A theory of cost-effectiveness for military systems analysis.
Operations Research, Vol. 13, 1965.

Gilmore and Brandenberg

Anatomy of corporate planning.
Harvard Business Review, november-december 1962.

Gladstone E.J.

The interaction of systems analysis and marketing planning.
in Long range planning, Vol. 4, no. 1, september 1971.

Godard J.C.

Recommandations pour la RCB, conclusions présentées en mai 1970 par le Comité Central d'Enquête sur le coût et le rendement des services publics.
Bulletin RCB no. 2, décembre 1970.

Goldman T.A.

Cost effectiveness analysis.

New-York, 1967.

Gorham W.

Deux années d'expériences dans l'application du PPBS.

Analyse et prévision no. 6, 1968.

Grange J.E.

Le budget fonctionnel en France.

Paris, LGDJ, 1963.

Granger C.H.

The hierarchy of objectives.

Harvard Business Review, no. 42, 1964.

Greffe X.

Le "Planning Programming Budgeting System".

in Problèmes budgétaires contemporains.

Paris, PUF, 1970.

Greffe X.

Le guide pour le programme pluriannuel et le plan financier.

Analyse critique. Analyse et prévision, septembre 1967.

Grosse R.N. and Proxhan A.

Military cost analysis.

American economic review, Vol. 55, may 1965.

Guillaume H. et Bobe B.

Analyse avantages-coûts et rénovation urbaine.

Analyse et prévision no. 1-2-, juillet/août 1971.

Guillaume H. et Lévy-Lambert H.
La rationalisation des choix budgétaires.
Paris, PUF, 1971.

Guillaume H. et Lévy-Lambert H.
L'analyse coûts avantages dans la RCB.
Bulletin RCB no. 2, décembre 1970.

Hatry H.P.
Measuring the effectiveness of non defense public programs.

Hekimian J.S. and Jones C.H.
Put people on your balance sheet.
Harvard Business Review, january-february 1967.

Heuston M.C. and Ogawa G.
Observations on the theoretical basis of cost-effectiveness.
Operations Research, march-april 1966.

Hill W.
Die langfristigen Aspekte der Finanzplanung.
in W. Hill und Chr. Rohner:
Finanzplanung in der Unternehmung. Bern, 1969.

Hitch C.J.
Sub optimization in operations research problems.
Operations Research, Vol. 1, 1953.

Hitch C.J.
Decision making for defense.
Berkeley, 1965.

Hitch C.J. and Mc Kean R.N.
Economics of defense in the nuclear age.
Cambridge: Harvard Press, 1960.

Hoeber F.P. and Foster R.B.
Cost-effectiveness analysis for strategic decisions.
Operations Research, Vol. 3, 1955.

Hoffman F.S.
The economic analysis of defense: choice without markets.
American economic review, no. 41, 1959.

Hoffman F.S.
PPBS - its place in the sun.
in Economic analysis of complex programs. Systems analysis in government and industry, A. Lesser ed.
Los Angeles: UCLA, 1968.

Huet P.
La rationalisation des choix budgétaires.
Revue française d'informatique et de recherche opérationnelle no. V-1, 1970.

Huet P.
Finances et renouvellement des méthodes. L'opération RCB.
Le bulletin de l'économie et des finances no. 45, nov. 68 et fév. 69.

Huriot J.M. et Perreur J.
L'optimum second.
Revue d'économie politique. Vol. 80, 1970.

Ivarsson S.I.

Informatique et finances publiques en Suède.
Informatique et gestion no. 41, janvier 1969.

Jacot S.P.

La fixation d'objectifs financiers, industriels et commerciaux au sein d'une planification intégrée.
Conférence du 28.3.1972, GREM, Lausanne.

Jantsch E.

Systemorientierte Organisation. Bemerkungen zu zwei wegweisenden Publikationen. NZZ v. 13. August 1972.

Jones C.H. and Hekimian J.S.

Put people on your balance sheet.
Harvard Business Review, january-february 1967.

Jouvenel (de) B.

Sur l'analyse des coûts et rendements sociaux.
Analyse et prévision no. 4, 1966.

Jouvenel (de) B.

Analyse critique sur les rendements sociaux des dépenses publiques.
Les études HEW. Analyse et prévision, décembre 1967.

King B.G.

Cost-effectiveness analysis: implications for accountants.
The journal of accountancy, march 1970.

King W.R. and Cleland D.I.

L'analyse de systèmes. Technique avancée de management.
Paris, EME, 1971.

Krieg W. und Bircher B.

Systemmethodik und langfristige Unternehmungsplanung.
in Industrielle Organisation, Nr. 42, 1973.

Künzi H.P.

Das Modell Integral, Operations Research für die Wahl von Kampfflugzeugen.
in NZZ v. 15.6.1970.

Latière G.

Analyse de systèmes et techniques décisionnelles.
Paris, Dunod, 1971.

Lawrence S.

Putting people on the balance sheet.
in Personnel management, january 1971.

Le May C.E.

America is in danger.
New-York: Funk and Wagnalls, 1968.

Leretaille L.

Les choix budgétaires.
Paris, PUF, Dossiers Themis, 1972.

Lesser A.

Economic analysis of complex programs. Systems analysis in government and industry.
ASEE American society for engineering education, 1968,
Los Angeles, UCLA.

Lestel J.
La méthode coût-efficacité.
in Rationalisation des choix budgétaires, J. Agard, éd.
Paris, Dunod, 1970.

Lévy-Lambert H.
Les critères de choix des investissements publics.
Statistiques et études financières no. 242, février 1969.

Lévy-Lambert H.
Les études coût-efficacité en France.
Revue française d'informatique et de recherche opérationnelle
no. V-2-1971.

Lévy-Lambert H. et Guillaume H.
La rationalisation des choix budgétaires.
Paris, PUF, 1971.

Lévy-Lambert H. et Guillaume H.
L'analyse coûts avantages dans la RCB.
Bulletin RCB no. 2, décembre 1970.

Lewis V.B.
Toward a theory of budgeting.
Public administration review, Vol. XII, winter 1952.

Lickert R.
Human organizational measurements: key to financial success.
Michigan Business Review, may 1971.

Lickert R. and Pyle W.C.
Human resource accounting, a human organizational measurement approach.
Financial analysts journal, january-february 1971.

Lodéon M.Ch.

La rationalisation des choix budgétaires dans le secteur sanitaire. Analyse et prévision no. 2, février 1970.

Mc Kean R.N.

Efficiency in government through systems analysis. New-York: Publications in operations research no. 3, 1958.

Mc Kean R.N.

Issues in defense economics. New-York, 1967.

Mc Kean R.N. and Hitch C.J.

Economics of defense in the nuclear age. Cambridge: Harvard Press, 1960.

Mc Namara R.

The essence of security. New-York: Harper and Row, 1968.

Marglin S.A.

The social rate of discount and the optimal rate of investment. in Quaterly journal of economics, february 1963.

Marglin S.A.

Public investment criteria: benefit-cost analysis for planned economic growth. Cambridge: MIT Press, 1967.

Menke W.W. and Ray D.D.

Benefit-cost analysis: a challenge for accountants. Management accounting, august 1970.

Mermod O.R.

L'analyse de systèmes.

Revue économique et sociale, Lausanne, mai 1968.

Ministère des Armées.

Rapport du groupe de travail "coût-efficacité".

Paris, 15 février 1967.

Ministère d'Etat chargé de la Défense Nationale.

Guide pour la présentation et la conduite des études comparatives coût-efficacité. Paris, 1970.

Mondon R.

Introduction de la RCB au Ministère des Transports.

Bulletin RCB no. 3, mars 1971.

Montgolfier (de) J. et Bertier P.

Comment choisir en tenant compte de points de vue non commensurables.

Analyse et prévision no. 5, mai 1971.

Mood A.M.

Diversification of operations research.

Operations Research, Vol. 13, march/april 1965.

Neufville (de) R.

Cost-effectiveness analysis of civil engineering systems:

New-York city's primary water supply.

Nichols D.R.

PPBS: a challenge to non profit accounting.

Management accounting, november 1969.

Niskanen W.A.
Measures of effectiveness.
in Cost effectiveness analysis, T.A. Goldman ed.
New-York, 1967.

Novick D.
Program budgeting. Program analysis and the federal budget.
Cambridge: Harvard University Press, 1965.

Novick D. and Fisher G.H.
The federal budget as a business indicator.
Harvard Business Review, Vol. 38, may-june 1960.

Ogawa G. and Heuston M.C.
Observations on the theoretical basis of cost-effectiveness.
Operations Research, march/april 1966.

Packer and Shellard
Measures of health-system effectiveness.
Operations Research, Vol. 18, 1970.

Pennington M.W.
Why has planning failed?
in Long range planning, Vol. 5, no. 1, march 1972.

Perreur J. et Huriot J.M.
L'optimum second.
Revue d'économie politique, Vol. 80, 1970.

Prest A.R. and Turvey R.
Cost-benefit analysis: a survey.
in Economic Journal, december 1965.

Prevost R.
L'optimalisation et le risque.
Paris, Sirey, 1964.

Pyle W.C.
Accounting system for human resources.
Innovation, Number 10, 1970.

Pyle W.C.
New perspectives on managing human resources.
American management association's, 42nd annual personnel conference.
New-York, february 9, 1971.

Pyle W.C.
Human resource accounting.
Financial analysts journal, september-october 1970.

Pyle W.C. and Lickert R.
Human resource accounting, a human organizational measurement approach.
Financial analysts journal, january-february 1971.

Quade E.S.
L'analyse de systèmes. Application de ses techniques au PPBS.
Analyse et prévision no. 6, 1969.

Quade E.S.
Analysis for military decisions.
Chicago: Rand Mc Nally and Company, 1967.

Quade E.S.
Introduction and overview.
in Cost effectiveness analysis, T.A. Dorfman ed.
New-York, 1967.

Quade E.S. and Boucher W.I.
Systems analysis and policy planning: applications in defense.
New-York, 1968.

Quentin P. et Estoile (de l') H.
Le 3 PB au ministère des Armées.
Bulletin RCB no. 1, septembre 1970.

Ray D.D. and Menke W.W.
Benefit-cost analysis: a challenge for accountants.
Management accounting, august 1970.

Riedweg W.G.
Das Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungssystem (PPBS) als Instrument der Verwaltungsführung.
Bern: Haupt, 1971.

Riedweg W.G. und Rühli E.
Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungssystem PPBS.
Eine Einführung in eine neue Methode eines integrierten Führungssystems für die öffentliche und private Verwaltung.
Bern, Haupt-Verlag, 1971.

Rivain P.
Rapport sur le projet de loi de finances pour 1971,
Assemblée Nationale, no. 1395, octobre 1970, t. I.
Conclusions reproduites dans le Bulletin RCB no. 3, mars 1971.

Rivoli J.
Le budget de l'Etat.
Paris, Le Seuil, 1969.

Ross D.W., Sewell W.R.D., Davis J. and Scott A.D.
Guide to benefit-cost analysis.
Ottawa: Quenn's printer, 1965.

Roy B.
Classement et choix en présence de points de vue multiples.
Revue française d'informatique et de recherche opérationnelle
no. V-1, 1968.

Rudwick B.H.
Systems analysis for effective planning: principles and cases.
New-York: Wiley and Sons, 1969.

Rühli E. und Riedweg W.G.
Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungssystem PPBS.
Eine Einführung in eine neue Methode eines integrierten Führungs-
systems für die öffentliche und private Verwaltung.
Bern, Haupt-Verlag, 1971.

Ruggles R.L. and Smalter D.J.
Six business lessons from the Pentagon.
Harvard Business Review, march 1966.

SAEI, Service des affaires économiques et internationales.
La RCB au ministère de l'équipement et du logement.
Bulletin RCB no. 3, mars 1971.

SAEI, Service des affaires économiques et internationales.
Le budget programme en Suède.
Bulletin RCB no. 2, décembre 1970.

Schick A.

The road to PPBS: the stages of budget reform.
Public administration review, Vol. XXVI, december 1966.

Scott A.D., Sewell W.R.D., Davis J. and Ross D.W.

Guide to benefit-cost analysis.
Ottawa: Quenn's printer, 1965.

Seiler K.

Introduction to systems cost effectiveness.
New-York: Publications in Operations research no. 17, 1969.

Seligman D.

Mc Namara's management revolution.
Fortune no. 72, july 1965.

Sewell W.R.D., Davis J., Scott A.D. and Ross D.W.

Guide to benefit-cost analysis.
Ottawa: Quenn's printer, 1965.

Shellard and Packer

Measures of health-system effectiveness.
Operations Research, Vol. 18, 1970.

Smalter D.J. und Ruggles R.L.

Six business lessons from the Pentagon.
Harvard Business Review, march 1966.

Smith C.S.

Costs and benefits in further education: some evidence from a pilot study. Economic journal no. 319, september 1970.

Smith K.W. and Enthoven A.C.
How much is enough? Shaping the defense program, 1961-1969.
New-York: Harper and Row, 1971.

Somers G.G. and Wood W.D.
Cost benefit analysis of manpower policies.
Proceedings of a north american conference, may 14-15, 1969.

Staats E.B.
The role of the accountant in the 70's.
in Management Accounting, april 1972.

Statistiques et études financières.
L'analyse de systèmes dans la rationalisation des choix budgétaires.
No. 251, novembre 1969.

Statistiques et études financières.
Supplément: finances comparées, no. 5-6- 1950.
Le rapport de la Commission Hoover sur le budget et la comptabilité publique.

Steiner G.A.
Problems in implementing program budgeting.
in Program budgeting, D. Novick, ed.
Cambridge: Harvard University, 1965.

Stohler J.
Zur Methode und Technik der Cost-Benefit Analyse.
Bern, 1967.

SVOR / ASRO Association suisse de recherche opérationnelle.
Tagung Cost-effectiveness in Freiburg.
Fribourg, le 15 mars 1972.

Taboulet H.

La stratégie de l'entreprise.

Analyse et prévision no. 3, mars 1967.

Taylor M.D.

The uncertain trumpet.

New-York: Harper, 1959.

Ternier M.

L'étude pilote sur la sécurité routière.

Bulletin RCB no. 1, septembre 1970.

Ternier M.

L'étude pilote de préparation rationnelle des décisions concernant les accidents de la route.

in Rationalisation des choix budgétaires, Agard éd.

Paris, Dunod, 1970.

Terny G.

Techniques modernes de calcul économique.

Choix des programmes et projets d'investissements publics.

Analyse et prévision, juillet/août 1967.

Tilles S.

Strategies for allocating funds.

Harvard Business Review, january-february 1966.

Turvey R.

Present value versus internal rate of return.

An essay in the theory of the third best.

Economic journal, Vol. 73, no. 283, march 1963.

Turvey R. and Prest A.R.
Cost-benefit analysis: a survey.
Economic journal, december 1965.

Ulrich H.
Die Unternehmung als produktives soziales System.
Bern, Haupt, 1968.

Wagle B.V.
Management science und strategische Planung.
IBM-Nachrichten, Nr. 210, Vol. XXII, April 1972.

Walters A.A.
A note on the choice of interest rates in cost-benefit analysis.
in Economica, 1970.

Wildawsky A.
The political economy of efficiency: cost-benefit analysis, systems analysis and program budgeting.
Public administration review, Vol. XXVI, december 1966.

Wood W.D. and Somers G.G.
Cost-benefit analysis of manpower policies.
Proceedings of a north american conference, may 14-15, 1969.

Woodruff R.L.
Human resource accounting.
Canadian chartered accountant, september 1970.

Zangemeister C.
Nutzwertanalyse von Projektalternativen.
in Industrielle Organisation, no. 4, 1971.

Zappa-Carmine V.

Sicherheitsstrategie und ökonomische Probleme der Landesverteidigung.
Birsfelden, 1972.

Zemack

A model of health-service utilization and resource allocation.
Operations Research, Vol. 18, 1970.

INTRODUCTION

La grande firme internationale se trouve aujourd'hui placée en face de problèmes nouveaux. Les recherches de l'efficacité et du gain ne sont plus les seules motivations de l'entreprise moderne. Les responsabilités de l'industrie vont au-delà de son rôle purement économique.

Pour prendre un exemple, le patronnat français s'interroge sur la manière d'humaniser les conditions de travail. Le travail à la chaîne est particulièrement visé et sa suppression partielle est envisagée. Jusqu'à présent, ce problème fut principalement traité selon une approche sociale, rarement selon une approche économique. Pourtant, toute entreprise résolue à une telle initiative doit procéder à l'estimation du profit réalisable de même qu'elle doit examiner les facteurs lui permettant de prendre les décisions les plus rationnelles en la matière.

Lors de l'introduction d'un travail à la chaîne, il est commode de calculer le bénéfice recueilli d'une telle mesure. On ne s'intéresse qu'au caractère rentabilité des opérations et des décisions. Le profit résulte d'une augmentation des cadences de production et d'une économie de charges.

Les éléments négatifs d'une telle mesure ne sont pratiquement pas pris en considération. Certes, on tient compte dans les calculations de l'augmentation possible des risques d'accident, mais on néglige un fait important car non exprimé d'une manière financière: le caractère pénible du travail.

A l'heure où l'on désire redonner au travail toute sa noblesse, le problème se trouve renversé et la difficulté s'accroît. Il est toujours possible de calculer les coûts approximatifs de l'opération: la réduction des cadences de production s'accompagne d'une augmentation des prix de revient et d'une diminution des quantités produites en un temps donné.

Par contre, les avantages d'une telle mesure, s'ils paraissent évidents sur le plan social, n'en demeurent pas moins très difficiles à cerner sur le

plan économique, du fait qu'ils sont en grande partie d'ordre qualitatif. Les efforts consentis en vue d'améliorer le bien-être et la satisfaction de l'ouvrier peuvent constituer un bon placement, mais encore convient-il d'avoir à sa disposition les moyens nécessaires au choix et au contrôle de telles mesures.

L'entreprise privée ne dispose pas vraiment de ces moyens. Cette lacune lui interdit de procéder à une rationalisation effective de ses décisions, car elle manque de critères dans l'évaluation des différents projets possibles. Dès lors le choix des programmes d'action ne repose que rarement sur des données suffisamment complètes et objectives.

Pourtant, le nombre des programmes non directement axés sur une activité productive tend à se multiplier et ces dépenses constituent désormais une part importante du budget de l'entreprise. Leurs champs d'application sont très divers bien qu'en certaines circonstances ils puissent se recouper.

Quantité d'entreprises consacrent de larges crédits à la protection de l'environnement, parfois même au-delà des limites imposées par les textes législatifs. L'impact publicitaire de tels investissements est certain, mais encore faut-il essayer de cerner les avantages effectifs obtenus et s'assurer d'avoir retenu la solution la plus rationnelle. Il convient de rechercher un maximum d'efficacité de cette part importante du budget qui est, en quelque sorte, dépensée à "fonds perdus".

Les efforts consentis en matière de formation permanente apportent à l'entreprise une rentabilité directe sur ses investissements. Ce placement à long terme, de nos jours indispensable, est cependant mal pris en considération par la comptabilité et la planification dans leurs états traditionnels. Depuis toujours, l'entreprise privée a été essentiellement tournée vers le profit et l'aspect monétaire des opérations effectuées. Sa planification et son contrôle tendent à répertorier d'une part les résultats financiers et d'autre part la qualité de la gestion.

Bien entendu, cette préoccupation de rentabilité et de profit demeure la préoccupation majeure et primordiale de l'entreprise privée. Il est des projets, vitaux pour la firme, qui doivent lui apporter une certaine masse de bénéfices. A partir de ces ressources, les responsables de l'organisation séparent les sommes allouées au rendement des capitaux de celles allouées aux programmes non directement rentables de l'entreprise.

De ce fait, l'entreprise est amenée à gérer un nouveau type de budget

qui s'apparente au budget public d'un Etat. Le concept de profit, au sens traditionnel du terme, de même que celui de rendement, tel que l'entend ordinairement la firme privée, disparaissent. Le choix des programmes ne s'effectue plus au vu du seul critère financier mais découle des orientations politiques prises par la direction générale. En effet, de tels investissements concernent l'entreprise toute entière et leur administration ne peut pas être déléguée aux divers secteurs qui, eux, sont axés sur la gestion et l'exécution de tâches productives. Ces dépenses, d'un ordre purement stratégique, doivent être judicieusement sélectionnées et contrôlées du fait que la masse financière disponible est forcément limitée.

Un problème de rationalisation de la décision se pose, semblable à celui auquel doivent faire face les responsables d'une administration publique. Ces derniers ont pris conscience des aspects économiques importants de leurs décisions. Leurs velléités d'action seraient innombrables s'ils n'étaient soumis à de strictes contraintes budgétaires. Ils se doivent, en outre, de dépenser leurs crédits au mieux des intérêts des contribuables. C'est pourquoi ils ont tenté de trouver dans le calcul économique un moyen d'améliorer jusqu'à un certain point la rationalité de leurs décisions.

Ces efforts se sont principalement concrétisés au sein du Département américain de la défense qui, au cours de la dernière décennie, s'est fait le promoteur d'un système de gestion inédit, visant à introduire au sein de l'administration une rationalisation de ses décisions et de sa gestion. Ce système, c'est le planning programming budgeting system (PPBS).

Ce nouveau concept de planification stratégique remporta un succès considérable et depuis lors, bien des ministères publics s'en inspirèrent pour la conduite de leurs affaires spécifiques. Ainsi, quantité d'autres domaines, étrangers aux questions militaires, sont maintenant abordés selon une approche semblable, ce qui confère à la méthode une certaine universalité et une notoriété enviée.

Ces quelques lignes ont permis de tracer les grands axes de notre étude: en quelle mesure et sous quelles formes et conditions le PPBS, au travers de son application au sein du Département américain de la défense, peut-il être d'un quelconque apport pour traiter les problèmes nouveaux posés à la grande firme internationale?

Le premier chapitre rappelle les buts et le contenu de la planification au sein du groupe multinational. Ce concept de planification est ensuite l'objet de quelques remarques mettant l'accent sur les procédures qui réclament une adaptation.

L'expérience du Département américain de la défense constitue le second chapitre. Cette expérience étant à la base de notre thèse, il en est fait une large étude historique et analytique.

Une première section traite de la situation existant avant l'introduction du système. Un examen détaillé des lacunes permet de s'assurer que les problèmes de cette administration sont dans bien des cas similaires à ceux rencontrés aujourd'hui par la grande firme internationale.

La deuxième section est consacrée à l'introduction des nouveaux concepts et instruments au sein du Département. Après avoir relevé les caractéristiques fondamentales du système, il est procédé à une étude de chacun des quatre instruments principaux: le plan de défense quinquennal, les mémorandums présidentiels, le bureau d'analyse de systèmes et la technique d'analyse de systèmes. Enfin, le chapitre se termine par l'énumération des difficultés rencontrées dans le cadre de l'introduction du PPBS dans le cas particulier du Département américain de la défense.

Le chapitre troisième, élargissant l'horizon de l'étude, tente de dégager une théorie générale de la méthode. Etant donné que d'ores et déjà son application s'est propagée dans des secteurs aussi différents que l'éducation, la santé, la sécurité routière etc., la généralisation s'effectue non plus seulement sur la base des exemples militaires, mais aussi sur celle des expériences acquises par ces divers secteurs de l'administration publique.

Quatre instruments, au moins, s'avèrent indispensables à la réalisation d'un planning programming budgeting system.

Le budget de programme est le support du plan pluriannuel du PPBS. Ses particularités, sa gestion et les problèmes de son adaptation au système existant font l'objet d'une première section.

La section suivante montre comment les mémorandums de programme peuvent apporter à la structure de programmes sa substance et permettre à la direction centrale d'exprimer clairement ses objectifs.

L'analyse de systèmes et la place qu'elle doit tenir au sein de l'organisation sont traitées dans une troisième section.

La fin du chapitre est consacrée à l'étude de l'analyse coûts avantages, technique permettant une meilleure rationalisation des décisions.

Dans le cadre du dernier chapitre, chacun de ces quatre instruments est repris dans l'optique de son application au sein du groupe multinational. Des réponses sont apportées aux questions du premier chapitre mais elles demeurent cependant encore à l'état d'ébauches, vu le manque d'expérimentation en la matière.

CHAPITRE PREMIER

LA PLANIFICATION AU SEIN DU GROUPE MULTINATIONAL

SECTION I: Les buts de la planification.

Paragraphe 1-: Adaptation aux changements.

Les conditions technologiques, sociales et économiques se développent et se modifient à un rythme toujours plus élevé. L'accélération de ce phénomène est plus évidente qu'il y a quelques années.

Une entreprise doit vouer toute son attention à ces transformations, non seulement en les détectant et en les analysant, mais encore en s'y adaptant de manière à réaliser malgré tout ses objectifs.

Pour demeurer compétitive, une firme doit conserver face à son environnement une certaine flexibilité. Néanmoins, cette connaissance des fluctuations des conditions environnantes n'est pas suffisante. Encore faut-il les anticiper et, sinon les transformer, du moins influer sur leur développement.

L'ambition de la planification, telle que nous la définirons plus loin, n'est pas la recherche de la meilleure solution possible. Un simple rejet des solutions les plus mauvaises peut en être déjà un résultat appréciable. Il serait faux de vouloir confondre cette adaptation aux changements avec le désir de prévoir avec certitude le futur.

Paragraphe 2-: Taille et diversité du groupe multinational.

Pourtant cette flexibilité tant désirée du groupe face à son environnement n'est pas toujours possible. Bien souvent, sa taille est considérable et ses activités très diversifiées.

L'organisation de l'entreprise internationale se traite toujours sur trois dimensions: verticale, horizontale et géographique.

Selon l'organisation verticale, le conseil de direction a sous ses ordres les différentes divisions et fonctions.

Les divisions sont groupées d'après les types de marchés mondiaux, car ce sont eux qui leur donnent nom et substance. Elles constituent des groupements dits autonomes, parce qu'ils possèdent leur propre recherche, leur propre production, leur propre marketing, leur propre organe de planification. La dimension horizontale a trait à la coordination des activités similaires des divisions.

Les fonctions sont représentées par l'administration centrale, le service technique, le service financier, le service juridique etc.... Leur caractère est proche de celui d'états-majors généraux.

Quant à la dimension géographique, elle découle du fait que, parallèlement à la maison-mère, il existe de nombreuses filiales au sein desquelles le schéma vertical et horizontal se reproduit. On y retrouve conseil de direction, divisions, fonctions. Les problèmes de coordination de ces schémas parallèles donnent à l'entreprise sa troisième dimension. Les services régionaux, par exemple, assurent la liaison entre le conseil de direction central et les sociétés affiliées.

Un problème se pose: celui de déterminer quelle doit être l'autonomie attribuée aux différentes divisions. Le holding financier accorde, en ce domaine, l'indépendance la plus large, puisque le critère essentiel est celui du profit réalisé. Mais les rapports au sein d'un groupe multinational ne se ramènent pas à la seule considération du rendement financier. Certes, la notion de profit est primordiale car ce n'est qu'en fonction des ressources disponibles que les dirigeants peuvent mener à bien leurs politiques non directement rentables, mais néanmoins indispensables à la survie de leur organisation, pour laquelle ils désirent maintenir une certaine unité de pensée et d'action.

Les dimensions des entreprises internationales ne cessant de s'accroître, le contrôle de leurs activités s'avère de plus en plus difficile. Dès lors, la planification joue un rôle essentiel et elle doit notamment:

- veiller avec soin aux interdépendances existant entre les diverses unités du groupe,
- choisir, à partir d'un grand nombre de possibilités, celles qui sont les meilleures dans l'intérêt général du groupe,
- ajuster les activités des membres du groupe de façon à obtenir des résultats optimaux,
- rendre plus efficace la communication à l'intérieur du groupe.

Paragraphe 3-: Amélioration des décisions.

La planification contribue à l'amélioration du processus de préparation de la décision au sein de la société puisque:

- la planification contraint les dirigeants à penser de manière systématique aux développements futurs de leurs secteurs de responsabilité et aux effets de leurs activités sur les autres départements de la société. Cela les aide à anticiper certaines opportunités * et à identifier suffisamment à l'avance certains risques à venir.
- la planification améliore le niveau d'information, de communication et de coordination parmi les divers secteurs de la société par l'échange et la coordination des plans.
- la planification permet la délégation de l'exécution, de l'autorité et de la responsabilité grâce à la gestion par objectifs. Elle autorise la direction centrale à concentrer son attention sur les écarts importants intervenus par rapport aux résultats prévus, et sur les opportunités ou les problèmes nouvellement apparus.
- la planification établit les conditions permettant aux décisions d'être:
    - basées sur la meilleure information possible,
    - préparées au niveau adéquat de l'organisation,
    - élaborées au bon moment,
    - approuvées uniquement après étude de l'ensemble de leurs effets internes et externes.

Paragraphe 4-: Allocation optimale des ressources.

Une allocation optimale des ressources (personnel, capacités, capital) faisant suite à une prise en considération effective des diverses alternatives est d'une importance capitale pour la bonne gestion d'une entreprise. Cela n'est possible que s'il existe un système apte à développer des objectifs, permettant ainsi de donner une activité à l'ensemble du groupe qui réponde à un but commun et soit l'objet d'une direction concertée.

En tant qu'élément de coordination, la planification simplifie l'orientation des efforts vers des objectifs communs aussi bien pour les divers secteurs que pour le groupe pris dans son ensemble.

- - -

* opportunité: nous emploierons généralement ce terme dans le sens du terme original anglais "opportunity": occasion ordinairement favorable.

Paragraphe 5-: Accomplissement des objectifs.

En définitive, le but de toute planification est de garantir au groupe l'accomplissement des objectifs choisis par sa direction centrale.

SECTION II: Le contenu de la planification

Si, généralement, les buts de la planification sont semblables pour chaque grande entreprise internationale, il ne peut en être exactement de même en ce qui concerne le contenu et les documents de cette planification. Chaque groupe a, bien entendu, ses propres adaptations des principes généraux.

Cependant, plutôt que de comparer les mérites respectifs des diverses nuances, nous nous proposons d'étudier un exemple précis, représentatif toutefois des formules effectivement utilisées.

Paragraphe 1-: Définition.*

"La planification est un processus mental permanent de préparation des décisions.

Elle consiste en:

- une analyse et une prévision des facteurs caractéristiques de l'environnement,
- une évaluation des diverses forces et faiblesses ainsi que des opportunités et des risques qui en découlent.

Le caractère itératif de cette information aboutit à la formulation d'objectifs et de stratégies rendant possible l'accomplissement des buts de la société."

Paragraphe 2-: Les caractéristiques du système.

Ce système de planification est:

- intégré.

Les plans de tous les secteurs de la maison-mère aussi bien que de tous les secteurs des filiales planifiantes sont intégrés de manière formelle, non

- - -

* Définition adoptée par une importante société multinationale de la branche chimique et citée dans ses "Guidelines for integrated management planning".

seulement par unité plus large, mais aussi au sein d'un plan de groupe coordonné.

- uniforme.

La planification au sein du groupe est un processus qui s'effectue à l'intérieur d'un cadre défini. Les plans sont écrits et organisés d'une manière uniforme, sans interdire toutefois la flexibilité indispensable à certains secteurs pour satisfaire leurs besoins particuliers.

- à court et moyen terme.

A l'intérieur d'un cycle de planification, un plan quinquennal et un plan annuel sont élaborés à la fois; le plan annuel dérive logiquement du plan quinquennal et présente un caractère surtout budgétaire.

- itératif.

Chaque année, un nouveau plan quinquennal et un nouveau plan annuel sont préparés.

- orienté vers des objectifs, des stratégies et des valeurs clés découlant de ces objectifs.

Le budget, bien que formant une part importante des plans, surtout annuels, ne constitue pas le point de départ, mais le résultat de la planification. Il est l'expression numérique de tous les objectifs planifiés et de toutes les stratégies d'un secteur, y compris tous ceux et toutes celles qui ne sont pas explicitement mentionnés dans le plan.

Paragraphe 3-: La préparation des lignes directrices.

La responsabilité de la préparation des lignes directrices incombe à l'état-major de coordination de la planification.

La planification est en rapide développement du point de vue théorique et pratique. Chaque cycle de planification constitue une expérience nouvelle et permet de nombreuses et fructueuses améliorations dans l'élaboration des prochaines lignes directrices. Un manuel de planification n'est pas immuable, mais flexible. Pourtant, les transformations doivent, si possible, demeurer

de faible envergure, car les principes fondamentaux ne sauraient être constamment remis en cause.

Un calendrier doit être respecté de manière stricte par tous les membres du groupe afin que l'on puisse coordonner et intégrer les différents plans dans les limites de temps imposées par le cycle de planification.

Le bureau de coordination de la planification institue un processus spécial indiquant les principales activités de planification à effectuer par les différents secteurs aussi bien au niveau des quartiers généraux qu'au niveau des diverses filiales et montrant les interdépendances existant entre ces plans.

Les questions de détail sont laissées à une libre appréciation dans chacun des secteurs.

Paragraphe 4-: Les différentes phases de la planification.

A-: Formulation de la politique du groupe, des objectifs du groupe et des politiques des divers secteurs.

La politique du groupe délimite le cadre à l'intérieur duquel les activités de la société prennent place. Il s'agit d'objectifs à long terme (en particulier, croissance à long terme et objectifs de diversification) et de règles générales indiquant la voie selon laquelle la société désire exercer son activité.

Les dirigeants effectuent leur planification, leurs choix et leurs activités opérationnelles à la lumière de cette politique. Le point essentiel de la politique du groupe est la définition des buts de la société.

C'est seulement une fois la politique du groupe formulée et les politiques correspondantes pour les divisions, fonctions et services régionaux définies d'après elle, qu'on peut être assuré que toutes les personnes chargées de la planification assumeront leur tâche selon un ensemble uniforme de principes valables pour le groupe tout entier. C'est pourquoi la formulation de la politique doit être faite au début du cycle de planification. Au cours des années ultérieures, la politique de base ne saurait être modifiée qu'en cas d'événements imprévus et importants.

Les objectifs du groupe sont formulés sur la base des politiques adoptées par le conseil de direction.

D'une manière générale, il s'agit d'objectifs financiers importants, à moyen terme en ce qui concerne l'ensemble du groupe, et traitant de la croissance, du profit et de la distribution des risques.

En outre, d'importants objectifs concernant le personnel et l'évolution future des relations avec les actionnaires, les fournisseurs, les clients, le public et les autorités sont énoncés. A nouveau, ces objectifs doivent être considérés comme relativement stables et ne sauraient être modifiés qu'en cas de nécessité.

La politique du groupe et la formulation de ses objectifs sont établies par le conseil de direction. Ces orientations sont transmises aux secteurs de planification en tant que lignes directrices, accompagnées, si possible, des politiques particulières des divisions, fonctions et services régionaux qui ont reçu l'approbation du même conseil de direction.

Dans les sociétés affiliées au groupe, la direction locale peut formuler des règles de politique particulières en coordination avec leurs services régionaux respectifs.

B-: Préparation des informations de base.

Au cours de cette phase, des informations et des prévisions relatives au secteur planificateur sont rassemblées, analysées et interprétées dans le but de déceler:

- les facteurs de l'environnement affectant positivement ou négativement ce secteur particulier,
- les forces et les faiblesses du secteur.

Basés sur cette analyse, des opportunités et des problèmes sont spécifiés et constituent une partie des informations de base. Dans certains cas, des propositions d'objectifs peuvent y être incorporées.

Ces informations doivent être préparées avec un soin particulier car elles constituent, en fait, la base essentielle sur laquelle les objectifs de chacun des secteurs particuliers sont élaborés.

Les secteurs planificateurs de la centrale peuvent, en partie ou en totalité, requérir des filiales leurs informations de base. Ce travail doit se

situer antérieurement à l'expédition de la "lettre de planification I" *, car ces informations de base peuvent contenir des propositions d'objectifs. D'autre part, les organes de la centrale peuvent proposer eux-mêmes des objectifs aux différentes sociétés affiliées dans l'établissement de leurs plans quinquennaux.

Si aucun objectif n'est proposé qui dépende de la connaissance des informations de base, alors la lettre de planification I peut être préparée antérieurement ou simultanément aux informations de base.

Une coordination des systèmes d'information des filiales avec ceux de la maison-mère permet aux services centraux de mener des dialogues constructifs avec ces sociétés.

Avant d'énoncer les informations de base, il est nécessaire de formuler les plus importantes hypothèses économiques internationales dans leurs rapports avec le groupe. Cette tâche est assumée par l'état-major central. Le conseil de direction approuve ces rapports qui, ensuite, sont envoyés aux secteurs, de telle sorte que tous les planificateurs puissent préparer leurs propres hypothèses sur une base commune.

C-: Préparation des plans quinquennaux.

Les plans quinquennaux sont alors préparés.
Ils sont basés sur:

- les objectifs du groupe,
- la politique du groupe,
- les opportunités et les problèmes développés dans le cadre des informations de base,
- les commentaires contenus dans la lettre de planification I adressée aux filiales par les services centraux.

- - -

* lettre adressée par les états-majors de la centrale aux sociétés affiliées avant la préparation des plans quinquennaux. Elle renferme d'importantes informations à prendre en considération dans la préparation du plan (par exemple, des propositions d'objectifs).

Une planification parallèle s'instaure au siège central et dans les diverses sociétés.

Dans les filiales, les directions des divisions et des fonctions ébauchent des épreuves de leurs plans. Celles-ci sont mises au point en accord avec les divisions et fonctions correspondantes de la maison-mère par différentes voies: dialogues, correspondances ...

Elles sont ensuite transmises à la direction générale de la filiale qui, à son tour, rédige:

- un résumé, à son échelle, des données locales essentielles en ce qui concerne les diverses divisions et fonctions,
- une liste nouvelle d'opportunités, de problèmes, d'objectifs et de stratégies intéressant la société dans son ensemble.

Le service financier élabore ensuite le budget quinquennal de la société affiliée. La situation financière, conséquence du plan, est soumise à la fonction centrale des finances de la maison-mère pour analyses et commentaires, lesquels sont ensuite distribués à la direction générale de la société affiliée, au service régional correspondant et, si nécessaire, aux divisions et fonctions impliquées.

Toute question concernant la filiale dans son entité doit être éclaircie avec le service régional approprié, selon la voie la plus adéquate: dialogues, correspondances ... Enfin, l'ébauche devient le plan définitif de la société affiliée.

Si, durant les discussions entre la direction générale de la filiale et le service régional, des opinions divergentes viennent à se manifester entre le plan de la filiale (incluant le budget financier) et les plans particuliers de ses divisions et de ses fonctions, le service régional essaie de résoudre ces différences avec le secteur correspondant auprès de la centrale. En cas s'insuccès, le service régional soumet le problème, accompagné des points de vue des divisions et des fonctions, au conseil de direction.

Notons cependant que, si le problème concerne la première année du plan, il est généralement repris dans la discussion du plan annuel. S'il porte sur la période allant de la deuxième à la cinquième année, il sera repris dans le plan de l'année suivante.

Au niveau du siège central du groupe, les sous-secteurs préparent leurs plans aussi avant que possible, sans avoir connaissance des plans des fi-

liales. Après réception de ceux-ci, les épreuves seront complétées et rendues définitives.

D-: Intégration des plans quinquennaux et décision.

Les plans des sociétés affiliées sont ensuite analysés par les organes respectifs des divisions, fonctions et services régionaux, puis combinés avec les plans des sous-secteurs de la maison-mère, dans des plans généraux intégrés par divisions, fonctions et services régionaux. Une fois approuvés par les directions des divisions, fonctions et services régionaux, ces plans intégrés sont transmis à l'état-major central de coordination de la planification dans le but de préparer une image générale du groupe et un résumé destiné au conseil de direction, mais contenant parfois aussi quelques critiques.

La fonction centrale des finances reçoit les plans afin d'établir un état financier consolidé et d'apporter un commentaire sur les budgets du point de vue du contrôle central.

Procédant à une comparaison avec les objectifs du groupe, le conseil de direction décide d'accepter ou non les plans, et prépare ensuite ses propres plans, avec l'aide de l'état-major approprié, si nécessaire.

Au cours de l'analyse et de l'intégration de ces plans, des modifications peuvent être apportées aux objectifs et aux stratégies de certains secteurs. En ce cas, les modifications intervenant entre la deuxième et la cinquième année, apparaîtront dans le plan suivant. Dans des cas particuliers, un remodelage du plan quinquennal en même temps que l'élaboration du plan annuel peut s'avérer nécessaire. Les modifications à la première année du plan quinquennal apparaissent dans le plan annuel.

Les commentaires sur les plans des filiales sont transmis aux divisions, fonctions et services régionaux par l'intermédiaire de la "lettre de planification II". *

- - -

* lettre adressée par les états-majors de la centrale aux sociétés affiliées avant la préparation des plans annuels. Elle renferme des commentaires ainsi que des modifications à apporter au plan quinquennal. Elle contient également des propositions d'objectifs pour le plan annuel.

Si plus aucune transformation n'est jugée nécessaire, le plan quinquennal revêt force obligatoire jusqu'à ce qu'il soit repris au cycle suivant.

E-: Préparation du plan annuel.

Durant cette phase, tous les secteurs préparent leur plan annuel, en se basant sur les objectifs formulés pour la première année de planification. L'importance du plan annuel réside dans le développement des programmes d'action requis pour l'accomplissement des objectifs et dans la préparation détaillée de son budget.

Les écarts importants d'avec la première année du plan quinquennal doivent être expliqués de même que les écarts par rapport aux objectifs proposés dans la lettre de planification II.

F-: Intégration des plans annuels et décision.

La fonction centrale des finances consolide les divers budgets soumis en un budget consolidé du groupe et adresse au conseil de direction les commentaires appropriés.

Les divisions, fonctions et services régionaux analysent les plans annuels et remettent leurs appréciations sur les budgets consolidés au conseil de direction.

La décision sur les budgets annuels est prise par le conseil de direction. Les secteurs planificateurs des filiales en sont informés par les divisions, fonctions et services régionaux.

Dès lors, les programmes d'action et les budgets deviennent contraignants.

SECTION III: Examen de la planification

Paragraphe 1-: La structure d'objectifs

A-: L'importance des objectifs

"La fixation d'objectifs est probablement la clef de voûte dans le phénomène du processus de planification, de la planification à long terme spécialement." (1) *

Pourtant, rares sont les entreprises ayant bien compris que c'est dans cette désignation des objectifs que réside l'essentiel de la planification. De toute manière, imposer brutalement à ces compagnies tout un ensemble de buts à atteindre serait une erreur. "Bien davantage, l'élaboration des systèmes de planification en général et celle des objectifs en particulier doit évoluer graduellement, grâce à l'examen des expériences réalisées et en réponse aux besoins perçus." (2)

Le besoin en objectifs se faisant, de nos jours, de plus en plus sentir, la question demeure de savoir s'il faut les exprimer d'une manière formelle et écrite.

Tous ne possèdent pas une égale importance et si certains méritent une attention particulière, d'autres, par contre, ne la justifient guère en l'état actuel des choses.

En outre, les conditions se modifiant rapidement, ces objectifs, pour constituer un instrument valable, réclament une constante remise à jour. De ce fait, les dirigeants de l'organisation doivent consacrer une part importante de leur temps de travail à la rédaction de ces objectifs.

Enfin, certains objectent qu'une fixation écrite des objectifs ne s'impose pas, tant le nombre des décisions stratégiques à prendre durant l'année est relativement faible.

Ces remarques aident à comprendre pourquoi les entreprises anglaises, par exemple, ne prisent que modérément ce genre d'exercice, comme en témoignent

- - -

* Les chiffres entre parenthèses renvoient aux notes bibliographiques, situées en fin d'ouvrage.

les résultats d'une enquête menée à cet égard:

"En Grande-Bretagne, il n'est pas courant d'établir des règles générales philosophiques et stratégiques, comme cela se fait outre-Atlantique. Les sociétés examinées dans cette enquête sont bien dans cette tradition. Seule une compagnie s'attache à rédiger en détail l'expression de sa finalité et de ses buts, de même qu'elle édite des règles de comportement sur divers sujets, notamment, ses relations avec son personnel, sa main d'oeuvre, les syndicats, les actionnaires, les fournisseurs et les clients. Une autre société procède au même travail, mais en moins de détails; quelques compagnies pensent ne pas devoir écrire quoi que ce soit en la matière. Elles estiment que des choses telles que le dessein général de la société ainsi que le genre d'activités qu'elles traitent sont suffisamment clairs par déduction." (3)

Tel n'est pas toujours le cas!

La tendance actuelle est précisément à l'accroissement de l'information de toute nature au sein des grandes entreprises. Les premières tentatives visant à fixer des objectifs sont souvent maladroites, car des buts de toutes sortes y sont rassemblés. Pourtant certaines sociétés tentent d'instaurer une classification en la matière. C'est le cas du groupe multinational auquel nous avons emprunté ci-dessus la définition et le concept de planification.

B-: Les différentes catégories d'objectifs.

On distingue généralement trois types d'objectifs:

- les règles de comportement,
- les buts d'entreprise (ou objectifs qualitatifs),
- les objectifs quantitatifs.

a-: les règles de comportement.

Elles sont essentiellement qualitatives et non directement orientées vers une activité productive de l'entreprise.

Elles sont valables aussi bien dans le cadre de l'entreprise que dans ses rapports avec l'extérieur.

exemples:

- Dans le but d'assurer à notre société un succès durable, nous désirons faire preuve d'une totale loyauté vis-à-vis des consommateurs, des organisations patronales, de même qu'envers le public et les autorités civiles. (4)
- L'un des buts de notre société est d'apporter à ses collaborateurs une activité professionnelle satisfaisante et de les aider dans leur épanouissement personnel. (5)

Nulle part, ces règles de comportement ne conduisent au choix de stratégies visant à l'accomplissement de ces aspirations. Elles demeurent étrangères à une analyse systématique et suivie. Quant au fait de savoir dans quelle mesure les décisions prises sont conformes à leur énoncé, on s'en préoccupe, certes, mais en se fiant à un pur jugement de valeur.

b-: les buts d'entreprise.

On relève principalement trois catégories de buts d'entreprise:

- les orientations que compte prendre la direction centrale du groupe en ce qui concerne, par exemple, les projets de diversification, les éventuelles acquisitions, les priorités essentielles etc. ...
- les missions de chaque division et de chaque fonction de même que le rôle à jouer par chaque société affiliée.
  Ainsi sont examinés: leurs champs d'activité, leurs missions prioritaires, leur potentiel de développement, leurs problèmes nécessitant l'intervention du groupe etc. ...
- les modifications à apporter (si nécessaire) à la structure de l'organisation et aux procédés de gestion.

Ces buts sont établis en conformité avec les règles de comportement, mais ils n'en sont pas directement déduits. Il n'y a pas de structuration et de passage intégré des premiers aux seconds.

c-: les objectifs quantitatifs.

Dans ce domaine, les objectifs possibles sont nombreux. Il peut s'agir de valeurs traitant du chiffre d'affaires, des investissements, de la rentabilité etc. ...

Ce sont en fait uniquement ces objectifs qui sont traités dans le cadre de la planification traditionnelle, car ils furent pendant longtemps les seuls à être effectivement pris en considération.

C-: L'utilisation des objectifs.

Dans un premier temps, le conseil de direction considère le groupe dans son ensemble et détermine un certain nombre d'objectifs quantitatifs à atteindre. Pour en assurer la réalisation, il fixe aux différents secteurs leurs politiques et objectifs particuliers.

Parallèlement à cette activité, les directions des divisions, qui jouissent d'une certaine autonomie, se sont elles-mêmes assignées des performances à réaliser. Celles-ci ne coïncident pas forcément avec celles retenues par l'autorité supérieure.

En conclusion, nous formulerons deux remarques à propos de l'utilisation des objectifs:

- l'exemple britannique précédemment cité est d'ores et déjà dépassé. La plupart des entreprises multinationales ont résolument adopté le principe d'une formulation de leurs objectifs et de leurs politiques. Toutefois, cette tâche considérable ne peut s'effectuer que progressivement, en fonction des possibilités de l'entreprise. Il est certain, d'autre part, qu'un effort de structuration des objectifs s'avèrerait judicieux.
- les bases essentielles de la planification doivent être constituées par l'énoncé des règles de comportement. Or, au lieu d'être bâtie en fonction de ces règles, toute la planification est construite sur des objectifs quantitatifs qui ne leur sont pas directement reliés.

La philosophie de l'entreprise n'est donc pas analysée; mais elle demeure à l'extérieur du processus de la planification. Or il est dangereux de vouloir

dissocier les principes de base d'avec la formulation effective des plans. En outre, il est ainsi plus difficile de contrôler si les plans effectivement accomplis correspondent de manière adéquate aux politiques de comportement choisies.

Paragraphe 2-: L'organisation de la budgétisation.

Si l'organisation du groupe est bien basée sur les trois dimensions verticale, horizontale et géographique, son processus de budgétisation des ressources, lui, n'utilise pratiquement qu'une seule de ces voies: la voie verticale. Les plans principaux sont établis par les divisions et par les fonctions. Certes, ceux des sociétés affiliées assurent la gestion des problèmes ou des opportunités intéressant l'ensemble de la filiale, mais ils ne sont pas directement et obligatoirement aptes à régler les questions de coordination entre les divers secteurs.

De toute manière, les pouvoirs de la direction générale d'une société affiliée sont limités en considération du processus global de la planification. En fait, ce sont essentiellement les divisions et les fonctions locales qui, recevant leurs instructions des états-majors centraux de la maison-mère, font la planification.

La direction générale d'une société affiliée ne peut guère qu'assembler les divers plans partiels qui lui sont remis. Son pouvoir d'action est d'autant plus réduit qu'elle manque des renseignements analytiques adéquats.

"Le système actuel de planification opérationnelle de l'entreprise ne laisse aucune variante à la planification de la société en tant qu'entité. Avec l'établissement des buts par plans partiels, la direction de l'entreprise n'a plus guère de possibilité, en ce qui concerne les activités ou le personnel, d'évaluer les risques et de choisir selon différentes alternatives de plans", reconnaît l'un des dirigeants de filiale du groupe de la branche chimique considéré dans notre étude. Ce dernier ne peut que rarement proposer lui-même des stratégies de rechange. Sa seule possibilité est de renvoyer à l'instance inférieure son plan ou son budget pour cause de non conformité avec les aspirations globales de la société. Mais il ne dispose guère de moyens de proposer ses propres solutions de remplacement.

Or, plutôt que rechercher un compromis laborieux entre directeurs de sec-

teur ne pouvant satisfaire chacun, il serait plus profitable de réaliser une véritable intégration des plans.

Une solution serait de reconsidérer l'ensemble du budget non plus sous l'angle des secteurs, mais selon une optique nouvelle, différente de celle offerte par l'organigramme. Une chose doit cependant rester claire: il ne saurait être question de modifier l'ensemble du processus de planification. La dimension verticale reste apte à régler les problèmes de gestion et d'exécution.

Comme le fait justement remarquer M.W. Pennington, une bonne planification n'est possible que si elle se réfère à certaines lignes directrices:

- "la direction centrale y est concernée au cours des phases essentielles, mais uniquement en ce qui concerne les points primordiaux,
- l'exécutif est directement impliqué dans l'élaboration de la planification,
- le but de la planification n'est pas de rechercher une réponse parfaite,
- le plan s'applique à un univers véritable,
- un processus de planification s'institue lentement et n'est pas sujet à de grands bouleversements." (6)

Le deuxième point nous ramène à la question de base de toute planification, à savoir la détermination de l'autonomie à accorder à chaque division dans le schéma de l'entreprise.

D'un côté, on peut admettre une toute-puissance absolue des divisions, auquel cas leur statut s'apparenterait à celui des membres d'un holding financier. On pourrait tout aussi bien envisager une prépondérance du rôle joué par les services régionaux.

L'autre alternative serait une direction totalement centralisée avec un fort état-major de planification. L'échec d'une telle organisation est prévisible. "Compagnie après compagnie, des fonctions de planification ont été instituées par des états-majors sophistiqués et surentraînés ... Sur le plan pratique, cette planification s'est soldée par un échec retentissant et coûteux." (7)

Pourtant, on insinue souvent une certaine confusion à propos de l'état-

major de planification. On s'ingénie à lui faire effectuer une planification à laquelle il n'est pas a priori destiné. Son activité doit se limiter à l'analyse des volontés de l'organisation et des systèmes mis en oeuvre pour l'accomplissement de ses objectifs.

Disposant d'une information nouvelle et mieux adaptée aux besoins, ce bureau pourrait, lui-même, lancer des initiatives d'étude et contrôler la conformité des résultats obtenus par rapport aux désirs exprimés.

La responsabilité de la planification doit demeurer principalement aux directeurs de divisions. C'est à eux que revient la tâche de formuler les plans, car ce sont eux qui seront chargés de les mener à bien. S'ils ne peuvent exactement choisir leur plan préféré, ils ont néanmoins l'occasion de soumettre à l'autorité de décision un ensemble de plans ayant reçu leur propre approbation, dans lequel cette autorité de décision pourra puiser, assurant ainsi une combinaison optimale des plans partiels dans l'intérêt général du groupe.

Les directeurs de division ont pour eux:

- leur expérience,
- leur meilleure compréhension des problèmes attachés aux produits,
- leur possibilité d'atténuer le "splendide isolement" de l'état-major central de planification.

Il serait fâcheux de se priver, dans l'élaboration de la planification, d'un concours aussi précieux, comme il serait préjudiciable de refuser l'aide efficace et impartiale d'un bureau central de planification. Il faut que s'instaure une parfaite confiance entre les analystes et les dirigeants dans l'intérêt général du groupe. La plupart des dirigeants de secteur apprécient l'assistance de professionnels de la planification. De leur côté, ces derniers sont devenus conscients que leur tâche est d'aider l'exécutif à mieux planifier plutôt que de planifier à leur place.

En somme, nous pourrions énoncer que la base de tout conflit provient du fait que le directeur de secteur, planifiant par lui-même, ne propose qu'une solution à l'approbation de l'instance supérieure. Un travail d'analyse complet permettrait de soumettre à l'autorité de décision un ensemble de possibilités indiquant certes, les priorités des responsables de l'exécution, mais permettant néanmoins un choix mieux coordonné de solutions ayant toutes reçu l'aval de l'exécutif.

De même, une analyse du budget selon un cadre différent de celui offert par l'organigramme, permettrait de résoudre certaines situations difficiles, car "une procédure de budgétisation élaborée d'après la structure de l'organisation souffre d'un défaut critique: elle augmente considérablement la difficulté d'étudier le programme d'allocation des ressources du point de vue de la société toute entière." (8)

Paragraphe 3-: Le pragmatisme de la méthode.

Les informations de base jouent un rôle considérable dans la planification. S'il n'y a pas de grand commentaire à formuler sur les données générales et sur l'analyse des forces et des faiblesses du groupe, la liste des opportunités et des problèmes, par contre, mérite une analyse plus détaillée.

Il appartient aux fonctions d'un directeur de secteur de sélectionner les opportunités et les problèmes qui lui semblent mériter une attention particulière. Dès lors, la planification va se concentrer uniquement sur l'étude de ces questions. Il n'est pas procédé à un examen systématique "à froid" de tous les rouages et de tous les systèmes de l'organisation, y compris ceux ne présentant aucun signe particulier apparent.

Deux inconvénients peuvent en résulter.

D'une part, cela favorise un certain immobilisme, puisque c'est seulement "à chaud" qu'on réagit en face d'un problème ou d'une opportunité.

D'autre part, cela engendre un risque non négligeable d'oublis, car certains phénomènes peuvent échapper à l'attention du responsable ou ne pas présenter à ses yeux, l'importance réelle qu'ils possèdent. Il serait bon qu'une fois au moins, au cours du cycle de planification, soient remises en question toutes les orientations et tous les systèmes de l'organisation.

De plus, ces problèmes ou opportunités ne sont pas situés dans le cadre d'une structure d'analyse bien définie. On court ainsi le risque de traiter partiellement un sujet, alors qu'il eût été préférable de l'étudier dans son intégralité en adoptant une vue d'ensemble.

En outre, des relations d'interdépendances entre plusieurs rubriques sont fréquentes et doivent être examinées.

Voici, à titre d'exemple, quels étaient les problèmes ou opportunités retenus dans un plan général de filiale:

a- localisations
b- amélioration de la rentabilité
c- réduction des biens circulants
d- image de l'entreprise
e- intégration du personnel.

A l'intérieur du point c-, la grande question débattue était celle de l'emplacement des stocks. Indéniablement, ce problème est étroitement lié à celui des localisations traité sous a-.

Un manque d'analyse globale se fait également sentir à un autre niveau. La division prenant de plus en plus d'importance et d'indépendance, il est difficile pour la direction centrale de suivre l'évolution du contenu de son "know-how" particulier. En effet, s'il lui est loisible de suivre, grâce à la planificatione existante, la comptabilité de ses actifs financiers et physiques, aucune analyse n'est entreprise au sujet des fluctuations de valeur de ses actifs intangibles que sont: ses ressources humaines, ses relations avec les clients, les actionnaires, les créditeurs, la presse, le public, les autorités etc. ...

"La comptabilité fournit aux gestionnaires une information détaillée par le sort des machines, de l'ensemble des immobilisations, des profits. Aucune sur le sort des hommes et des investissements les concernant. Dans ces conditions, en fonction de quels critères prendra-t-on les décisions et prévoiera-t-on les besoins de demain?" (9)

Comme le reconnaissent également R. Lickert et W.C. Pyle, "il est cependant clair qu'une information complémentaire reflétant la valeur des actifs humains est importante pour la prise des décisions." (10)

G. Zacks, président de société américaine, s'exprime lui en ces termes: "Ce besoin (celui de la comptabilité humaine) se fit de plus en plus pressant au fur et à mesure que notre organisation s'élargissait. Nous nous préoccupions du fait qu'une division pouvait, par exemple, reporter des profits factices par la liquidation d'actifs humains non mesurés." (11)

Ce commentaire est corroboré par celui de E.J. Brown: "J'ai tout lieu de penser que dans une atmosphère totalement orientée vers les résultats, telle

celle existant dans le cadre d'une gestion par objectifs ... l'anticipation des résultats peut être réalisée dans le court terme, grâce à une gestion allant à l'encontre des intérêts de la société et de ses actifs humains à long terme." (12)

Nous constatons, en conséquence, que des progrès pourraient être accomplis en vue d'améliorer les analyses entreprises dans la double direction suivante:

- rechercher une plus grande exhaustivité des problèmes et des opportunités,
- étendre l'examen à la prise en considération des actifs intangibles.

Paragraphe 4-: Le choix des stratégies.

Les stratégies sont généralement mises en oeuvre pour l'obtention d'un objectif quantitatif. Toutes les alternatives à l'accomplissement d'un objectif doivent être prises en considération. Pourtant seule la meilleure solution est mentionnée dans le plan. D'autre part, les stratégies d'un secteur particulier deviennent les objectifs d'un sous-secteur de niveau opérationnel directement inférieur. Il est donc constitué une hiérarchisation des objectifs et des stratégies. Considérant finalement la solution la meilleure au niveau opérationnel le plus bas, on procède inévitablement à une sous-optimisation générale des choix.

Il est en outre regrettable que disparaissent immédiatement toutes les données informatives révélées par l'étude des alternatives. On est en droit de se demander pourquoi au niveau du plan partiel on étudie toutes les possibilités, n'en conservant qu'une seule, alors que sur le plan de la société dans son ensemble, on ne prend en considération que les meilleures solutions retenues par les instances inférieures. Il serait bon que les dirigeants puissent avoir en présence toutes les alternatives possibles afin de choisir celles qui conviennent le mieux aux buts généraux de l'entreprise.

Un examen coordonné des problèmes, considérés dans leur ensemble, peut permettre d'obtenir une meilleure combinaison des différentes solutions proposées au niveau opérationnel. Car, placé à un niveau d'analyse plus général, on peut tenir compte, non seulement des coûts et des profits directs

d'une stratégie, mais aussi de leurs effets indirects et des interrelations existantes.

A cet effet, il faudrait que soit instituée une méthode ayant un caractère assez général permettant de prendre en considération non seulement les éléments monétaires intervenant dans toute décision, mais aussi les éléments annexes plus ou moins bien sujets à quantification. La généralité d'une telle méthode l'autoriserait à être adoptée pour chaque étude.

Enfin, l'analyse devrait mieux mettre en rapport les relations existant entre les frais engagés pour une stratégie et le résultat obtenu par cette stratégie.

De même, elle devrait s'attacher à faire ressortir les incidences d'une fluctuation marginale de l'allocation des ressources. La masse de renseignements accumulée pour l'élaboration des plans et imparfaitement exploitée devrait permettre à la décision d'être plus nuancée et mieux fondée.

Ainsi avons-nous décelé dans l'examen de cette planification un certain nombre de faiblesses qui se rapportent à quatre domaines particuliers:

- les buts et les objectifs de l'organisation ne sont pas encore définis de manière suffisamment nette et structurée,
- les objectifs et les systèmes mis en place pour leur obtention ne sont pas l'objet d'analyses systématiques,
- l'intégration effective des plans partiels n'est pas parfaite, du fait de la prépondérance prise par l'organisation verticale du groupe,
- l'utilisation d'une technique de rationalisation des décisions, tenant compte dans l'estimation des projets, aussi bien des effets internes que des effets externes, aussi bien des éléments monétaires que des éléments qualitatifs, est trop limitée, voire parfois ignorée.

Nous reviendrons sur ce problème de gestion d'entreprise au chapitre 4, une fois que nous aurons étudié les solutions adoptées par l'administration militaire américaine et les principes du "planning programming budgeting system".

CHAPITRE DEUXIEME

L'EXPERIENCE DU DEPARTEMENT AMERICAIN DE LA DEFENSE

SECTION I: Le Département américain de la défense au lendemain de la deuxième guerre mondiale

Paragraphe 1-: Vers une centralisation.

Jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale, les affaires militaires des Etats-Unis étaient traitées par deux administrations presque totalement indépendantes: le Secrétariat à la guerre et le Secrétariat à la marine. Pourtant, les événements révélèrent les fréquents usages et les nombreux avantages de la coopération interarmes. C'est à cette époque que furent créés les premiers commandements intégrés, qui ont été maintenus depuis. Au niveau de l'administration, on institua peu après un conseil intégré des chefs d'armes, réunissant les chefs d'état-major des trois corps de troupes. Car, parallèlement à cette évolution vers une centralisation des pouvoirs, les forces aériennes américaines s'étaient vu octroyer un statut indépendant, portant ainsi à trois le nombre des administrations compétentes en matière de défense nationale.

Cette nouvelle organisation semblait aller à l'encontre du souci de rassemblement des pouvoirs. A sa décharge, il faut cependant bien admettre que chacune des trois armes évolue dans un cadre et dans un élément totalement différents; la différenciation faite entre elles n'est pas forcément synonyme d'indépendance sur le plan de leur engagement et de leur politique.

Le vrai conflit se situait ailleurs: devait-on créer un seul département de la défense entièrement unifié ou bien devait-on maintenir trois départements différents ayant à leur tête un coordinateur?

Cette dernière thèse fut ardemment soutenue par le Secrétariat à la marine et c'est elle qui, finalement, obtint gain de cause.

Le National Security Act de 1947 consacra l'établissement d'un Secrétariat à la défense ayant autorité sur trois départements exécutifs: Army, Navy et Air Force. Le Secrétaire à la marine, James Forrestal, devint le premier Secrétaire à la défense des Etats-Unis. Il ne resta en fonctions que deux ans, mais cette expérience fut suffisante pour le convaincre que le système, dont il s'était fait le promoteur, ne pouvait fonctionner de manière efficace et il recommanda au Président Truman la création d'un seul et unique département ayant pouvoir exécutif.

Par cette transformation il aurait été possible d'établir une planification stratégique intégrée et de mettre au point un processus de budgétisation commun à tous les services. En fait, ce but ne fut pas atteint, car l'amendement de 1949, s'il retira aux trois services leur statut de ministères, ne conféra point en échange de pouvoirs accrus au Secrétaire. Tout au plus lui avait-on accordé un élargissement de l'état-major du conseil intégré des chefs d'armes et adjoint un Assistant chargé des questions financières (Assistant-Controller). Ce dernier devait introduire des méthodes similaires de comptabilité au sein des trois services et leur imposer une structure de budget commune.

Ce n'est qu'en 1958, sous l'impulsion du Président Eisenhower, que la loi attribua définitivement au Secrétaire à la défense l'autorité requise pour déterminer la structure des forces combattantes, superviser les activités de recherche et de développement et enfin, définir, modifier ou abolir les missions de l'armée.

Mais cette réforme, bien qu'importante, ne garantit pas entièrement l'achèvement de l'évolution, car il existe en fait deux manières bien distinctes de concevoir l'exercice d'une telle autorité.

La première, qu'on pourrait qualifier de traditionnelle, soutient que le Président et le Congrès décident en premier lieu du montant des ressources pouvant être attribuées à la défense. Ensuite seulement, le Secrétaire à la défense répartit ce budget parmi ses services, veille à ce que ceux-ci s'en tiennent aux limites financières fixées, et arbitre au besoin les éventuels conflits qui pourraient surgir entre chefs militaires à propos, par exemple, d'un certain ordre de priorités.

Parallèlement, le conseil intégré des chefs d'armes et les chefs des différents services décident de la façon dont les fonds doivent être dépensés, ne tolérant, ce faisant, aucune intervention de la part des fonctionnaires civils du département central. Ceux-ci sont constamment absents lors des discussions qui aboutissent au choix des stratégies militaires et des structures des forces.

Quant à la conception opposée, elle avance que la politique étrangère, le budget de la défense, le choix des principaux systèmes d'armes et la conception de la structure des forces armées sont toutes des questions étroitement liées à la politique de base de la sécurité nationale. La principale tâche du Secrétaire à la défense consiste à examiner personnellement les op-

tions stratégiques et à assurer une direction active pour le développement d'un programme de défense correspondant à l'intérêt national. En particulier, il est de son ressort de décider quelles sont les forces nécessaires.

Bien entendu, ces deux conceptions laissent place à bon nombre de positions intermédiaires, façonnées selon la personnalité du Secrétaire en poste.

Le Secrétaire Thomas Gates est le premier à s'engager dans la voie d'une direction active de ses services. Rompant avec les pratiques antérieures, il prend souvent l'initiative de rencontres avec le conseil intégré des chefs d'armes, au cours desquelles les principales orientations à prendre sont débattues. Il crée un état-major interarmes spécialisé dans les problèmes occasionnés par d'éventuelles attaques combinées d'armes nucléaires. Malheureusement pour lui, son passage au Secrétariat à la défense coïncide avec la dernière année de l'administration Eisenhower et ce court laps de temps ne lui permet pas de réaliser les grandes transformations qu'il aurait souhaitées. De plus, il manque des moyens de gestion qui lui auraient permis d'affirmer son autorité et dont il avait pu sentir la nécessité tout au long de son activité en tant qu'Assistant dans le Secrétariat de Neil Mc Elroy.

Enthoven et Smith (13) rapportent que l'introduction de certaines améliorations dans la présentation du budget de la défense est alors préconisée par quelques membres du Congrès.

Le pouvoir législatif n'est pas le seul à se rendre compte des insuffisances de l'administration militaire en matière de planification et de budgétisation. Une organisation privée, la Rand Corporation, s'intéresse à l'analyse des systèmes d'armes et préconise une nouvelle méthode, au sein de laquelle l'élément essentiel est la recherche de toutes les alternatives possibles à la résolution d'un problème.

De leur côté, les chefs militaires eux-mêmes sentent confusément qu'une réorganisation s'impose. L'Armée de l'air américaine, l'Air Force, s'adresse précisément à la Rand Corporation, qui, en 1954, publie les premiers résultats de son enquête. Cette tentative en reste malheureusement là, mais le départ est donné et, ce faisant, la Rand forme un grand nombre de spécialistes, dont plusieurs passeront dans les rangs de l'Administration américaine.

Le mouvement est donc bien amorcé de toutes parts lorsqu'en 1960 les Démocrates remportent les élections et vont placer dès l'année suivante des hommes nouveaux aux commandes du Département de la défense. Ceux-ci vont

pouvoir se pencher sur les nombreuses lacunes de l'organisation du Pentagone.

Paragraphe 2-: Les lacunes de l'organisation.

A-: Manque de moyens pour l'exercice d'un pouvoir central.

Un des obstacles majeurs auquel le Secrétaire avait à faire face était le peu d'empressement qu'on manifestait à reconnaître ses responsabilités dans le cadre du programme de défense. De plus, il ne possédait pas les moyens adéquats pour assumer ces responsabilités. Les décisions étaient prises au sein de comités et constituaient souvent des compromis entre les divers intérêts représentés.

Chaque service demeurait régulièrement très attaché aux missions traditionnelles qui lui avaient été assignées dans le passé, et ne montrait qu'un intérêt fort relatif pour tout ce qui était nouveau et allait à l'encontre de ses habitudes. C'est ainsi, par exemple, que le service de l'Armée de terre réprouva pendant plusieurs années les innovations relatives à l'introduction de troupes héliportées et il fallut toute l'insistance du Secrétaire lui-même pour que, finalement, soit créée une division de troupes héliportées. Cet exemple montre que le rôle du Secrétaire n'était pas considéré comme celui d'un leader, mais bien comme celui d'un juge.

Et même lorsqu'il avait décidé d'intervenir personnellement, il se trouvait encore devant certaines difficultés ayant trait notamment à l'obtention des informations et à l'exercice du contrôle.

Pourtant, plusieurs éléments nouveaux plaidaient en faveur de l'établissement d'une meilleure centralisation:

- les opérations militaires en Corée réclamant une intégration plus poussée des forces engagées,
- les obligations toujours plus pressantes d'économiser et de rechercher l'efficience des moyens mis en oeuvre,
- les stricts contrôles sur l'usage des forces, rendus impératifs par le risque de conflits nucléaires,
- les effets des rapides changements technologiques.

Mais au début de 1961, la centralisation était encore nettement insuffisante. Les services demeuraient de véritables entités indépendantes. Chacun établissait sa planification et la structure de ses forces selon son échelle de priorité et attribuait une place bien plus importante à ses propres missions, aux dépens des missions conjointes. Chacun, pourtant, était persuadé d'oeuvrer pour le bien des intérêts nationaux.

Il n'en était cependant pas toujours ainsi et le manque de coordination dans l'établissement des hypothèses et des plans aboutissait, parfois, à de fâcheuses situations. L'Army, par exemple, avait mis sur pied des troupes d'intervention afin de mener à bien une action rapide en Europe. Elle partait de l'hypothèse d'une guerre non nucléaire et escomptait une collaboration active de la part de l'aviation. Mais l'Air Force s'était concentrée presque exclusivement sur l'hypothèse d'une guerre nucléaire et s'était organisée en vue d'une telle éventualité, donnant la préférence à un équipement techniquement avancé, mais non opérationnel. De ce fait, elle ne possédait pas d'avions en suffisance pour transporter les troupes que l'Army avait constituées.

B-: Lacunes de la budgétisation.

Le budget de la défense, tel qu'il était conçu alors, n'était qu'un registre d'informations permettant à l'administration de surveiller la répartition des fonds selon les services et les bureaux. Il n'était d'aucun secours pour l'établissement des priorités ou pour l'exercice du choix entre plusieurs programmes en compétition. Il était présenté d'une manière traditionnelle selon les rubriques du genre: personnel, achats d'équipement, construction ...

Jamais ces attributions n'étaient regroupées selon leur mission. Ainsi le budget perdait une grande part de son pouvoir d'information. Peut-être la raison majeure de son manque d'utilité se trouvait-elle dans le fait que la budgétisation était conçue d'une manière absolument indépendante de la planification stratégique.

Les deux activités étaient mises en oeuvre par des personnes différentes, en des époques différentes, selon des termes de référence différents, et sans aucune méthode permettant leur mise en relation. Le Général Taylor

pouvait écrire à cette époque: "Ce n'est pas exagérer de dire que personne ne sait ce que nous achetons réellement avec nos budgets spécifiques." (14) On estimait que la stratégie et le choix des forces relevaient uniquement de l'art militaire alors que le budget, lui, était considéré comme un concept purement civil. Cette différenciation extrême entre, d'une part, la stratégie et le choix des forces et, d'autre part, les budgets, posait un sérieux obstacle à la rationalisation des plans de défense.

De plus, les budgets étaient limités par des plafonds prédéterminés. Chaque année, le Président fixait, pour le budget de la défense, un montant maximum, lui-même déterminé par des faits qui n'avaient rien à voir avec les objectifs de la défense nationale.

Ce montant était fonction de ce que l'économie nationale pouvait ou devait supporter pour la cause de la défense nationale.

Enthoven et Smith révèlent dans leur ouvrage (15) que, de 1954 à 1961, les allocations de ressources aux trois différents services restèrent remarquablement constantes:

Air Force	47 %
Navy et Marine Corps	29 %
Army	24 %

Il n'y a pas lieu de s'en étonner si l'on songe qu'à chaque nouvelle attribution, on ne faisait qu'extrapoler les dépenses consenties pour l'exercice précédent.

De leur côté, les militaires édifiaient une liste de besoins sans se préoccuper outre mesure des coûts que leur programme était susceptible d'occasionner. Ils établissaient leur planification selon la méthode des exigences, vivant en vase clos et ignorant tout du montant que le Président était décidé à leur attribuer. De toute façon, ils savaient bien que les fonds obtenus ne seraient pas fonction de leurs plans, mais fonction du pouvoir de l'économie nationale à supporter une charge plus ou moins élevée pour la défense du pays.

De cette situation résultait une conséquence bien logique: les demandes adressées par les militaires étaient toujours largement supérieures aux ressources dont pouvait disposer le Secrétaire. Celui-ci devait par conséquent éliminer certaines propositions, tout en n'ayant à sa disposition

aucun moyen adéquat pour relier les priorités avancées par les services avec l'une des stratégies générales du Département de la défense.

En 1958, par exemple, le Secrétaire Mc Elroy dut se prononcer pour l'un ou l'autre de deux systèmes de missiles. L'année suivante, il avoua au Congrès son incapacité à choisir entre ces deux systèmes, l'un étant présenté par l'Army, l'autre par l'Air Force. Il lui suggéra d'exercer son propre jugement en la matière. Deux Commissions, l'une du Congrès, l'autre du Sénat, analysèrent les deux systèmes et conclurent différemment. L'opinion formulée à nouveau par les services n'apporta aucun éclaircissement à la situation, car l'Army et l'Air Force persistèrent dans le soutien de leurs systèmes respectifs. Quant à la Navy, elle se prononça pour l'abandon pur et simple des deux projets.

D'autre part, les attributions n'étaient pas basées sur les besoins réels des services et la répartition générale du budget, ne variant pas d'une année à l'autre, ne reposait sur aucun fondement, sinon sur celui de la routine ou de l'immobilisme.

Par exemple, vers le milieu des années 50, l'Army n'avait que peu d'exigences à formuler du fait qu'elle avait hérité, au lendemain de la guerre de Corée, d'un large surplus d'équipements. Pourtant, craignant une diminution durable de sa part, elle exigea un budget tout aussi important pour effectuer une modernisation de son matériel, modernisation qui n'était pas de toute première nécessité.

Plus encore, les transferts de postes budgétaires d'un service à un autre étaient impensables. On en eut la confirmation lorsque l'Army chercha à réunir les sommes nécessaires au développement des missiles Nike-Zeus. Au même moment, la Navy poursuivait son programme de construction de porte-avions au rythme d'un porte-avions par année. Une telle production ne pouvait évidemment pas durer éternellement. Une solution aurait pu consister à ralentir la construction des porte-avions, permettant ainsi l'octroi de crédits plus importants pour l'Army, afin de lui permettre d'accélérer l'édification de son programme de missiles. Il n'en fut rien!

L'usage d'un budget plafond arbitraire et la répartition fixe des fonds entre les services amenaient ces derniers à penser que cette fraction de budget leur était due, et qu'ils pouvaient en user à leur guise dans la poursuite de leurs propres objectifs, négligeant au besoin les exigences de l'intérêt général. Ainsi, s'il arrivait au Secrétaire de vouloir personnellement

appuyer l'un ou l'autre des programmes, on estimait qu'il lui fallait à cet effet trouver des moyens supplémentaires pour financer le surplus de programme qu'il estimait souhaitable.

Une excellente illustration de ce problème est fournie par le programme des sous-marins Polaris, qui, dès 1961, s'avérèrent comme étant les armes de dissuasion les plus efficaces. Le Président Kennedy ordonna pour les années fiscales 1961 et 1962 la prise en compte au budget de 10 sous-marins Polaris chaque année, alors que la Navy n'en avait demandé que trois par an. Personne ne saurait aujourd'hui contester la valeur d'une telle initiative. Pourtant, il se trouva à l'époque des officiers de la Navy qui s'exclamèrent: "Le programme Polaris doit être considéré comme un programme national, non comme un programme de la Navy." (16) En d'autres termes, ils estimaient que, la mission Polaris n'étant pas une mission traditionnelle de la Navy, elle devait être financée par des fonds autres que ceux alloués normalement au service de la Navy. Cette réaction était en partie justifiée, car la construction de ces sous-marins supplémentaires impliquait une réduction dans les autres programmes, dont la mission n'avait subi aucune modification.

Il aurait été préférable d'examiner le problème des sous-marins nucléaires sous l'aspect de la mission à accomplir, ceci pouvant amener ainsi une éventuelle réduction des autres moyens capables de mener une riposte nucléaire, c'est-à-dire des bombardiers.

Les Armées étant par nature des forces combattantes, il serait faux de penser qu'elles attendaient patiemment, chaque année, la manne présidentielle sans lutter pour en obtenir une augmentation. Bien au contraire, elles se livraient à divers jeux, parfois fort dangereux, dans l'espoir de renforcer leur position.

Une tactique consistait à gonfler le nombre des structures combattantes. Ainsi, l'Army était fière de ses quatorze divisions, alors qu'elle ne pouvait valablement en soutenir, en cas d'engagement réel, qu'une dizaine. Une autre tactique consistait à soutenir l'achat d'un nouvel armement en laissant dans l'ombre les frais annexes que ce système occasionnerait par la suite. Or il apparaît évident qu'une escadrille d'avions sans pilote est peu utile. De même, des bases d'aviation surchargées ne peuvent plus travailler selon des méthodes rationnelles. Mais l'essentiel était de lancer le programme, car un programme commencé et ayant déjà entraîné de lourdes dépenses est rarement interrompu.

De plus, le fait que le budget n'était préparé et conçu que sur le seul critère annuel ne simplifiait pas le travail des planificateurs. Il ne leur était pas possible d'avoir une vue d'ensemble du coût total des projets, comme il ne leur était pas possible de connaître la répartition de ces mêmes coûts selon leur classification: investissement, entretien, fonctionnement ...

Certes, on avait envisagé avant 1961 l'introduction d'un nouveau système consistant à obliger les services à classer leurs projets selon un ordre de priorité. Mais cette classification ne modifiait en rien les données du problème, car les services restaient seuls juges de l'attribution de ces priorités à leurs programmes, suivant bien entendu leurs convictions.

C-: Manque d'une planification centrale

L'une des raisons pour lesquelles le Secrétaire éprouvait tant de difficultés à affirmer son autorité, était le manque d'un plan unifié général qui aurait pu lui permettre d'apporter un peu de cohérence à l'ensemble de l'oeuvre entreprise. "Bien que le Secrétaire présentât à l'exécutif et au Congrès un budget général du Département de la défense, il s'agissait d'une combinaison de trois budgets séparés plutôt que d'un budget complètement intégré." (17)

Dans l'exemple des sous-marins Polaris, nous avons souligné qu'une alternative à leur financement se trouvait dans la réduction des programmes de bombardiers. Or le Secrétaire, privé d'un plan intégré et d'une vue d'ensemble des forces de dissuasion, n'envisagea pas cette solution. Il régla cette question avec les seuls responsables de la Navy et ne demanda jamais à l'Air Force de reconsidérer sa position sur le nombre de ses bombardiers stratégiques. Car l'Air Force, considérant l'effort initialement limité de la Navy dans l'adoption de forces nucléaires, avait choisi de lancer son action dans ce sens, négligeant, nous l'avons noté, les moyens de transport réclamés par l'Army.

Une planification centrale aurait permis d'éviter ces multiples lacunes et aurait démontré que les problèmes, s'ils n'étaient pas directement reliés entre eux, avaient cependant des répercussions les uns sur les autres.

Le manque d'organisation ne se faisait pas seulement sentir au niveau de

la coordination générale. Jusqu'en 1966, l'Army ne disposa pas d'un seul et unique plan, mais bien de plusieurs plans séparés en ce qui concerne l'organisation des corps de troupes. Les commandants en chefs des armées étaient autorisés à modifier les tables d'organisation et l'équipement de leurs troupes comme bon leur semblait.

D-: Duplication en matière de recherche et de développement.

Chacun des trois services avait pour fâcheuse coutume de se lancer dans de nombreux programmes de recherche et de développement avec l'espoir de trouver l'arme type promise à un "merveilleux avenir" et qui lui permettrait de voir sa part de budget augmentée. La multiplicité des études entreprises pouvait avoir l'avantage de permettre à la recherche de se développer sur un rythme accéléré, mais il n'en était pas moins regrettable que les efforts ainsi amorcés soient cloisonnés dans les limites d'un seul et même service.

Ces études étaient souvent concurrentes, voire rivales, et ne s'embarrassaient d'aucun souci de coopération.

Il aurait donc fallu un système qui puisse apporter à la fois des solutions à ce double problème, soit:

- développer des alternatives de systèmes faisant intervenir l'ensemble des services intéressés,
- abandonner au plus vite les projets ne semblant pas être en mesure d'arriver à leur terme.

E-: Manque de moyens de comparaison pour établir un juste équilibre des forces.

L'intense rivalité qui sévissait à propos de la répartition du budget rejetait au second plan ce qui pourtant aurait dû constituer la base de toute attribution, l'efficacité.

D'une part, le Secrétaire n'était jamais tenu informé de l'état de préparation des forces de combat. D'autre part, il n'existait aucun critère susceptible d'estimer, par exemple, la valeur d'une force de dissuasion.

"Le produit essentiel du Département de la défense - c'est-à-dire les troupes capables de supporter la politique extérieure des Etats-Unis - semblait être un sous-produit accessoire du système de management et de formation du budget." (18)

Il faut reconnaître, toutefois, que ce n'est pas une sous-estimation de cet important problème qui amenait les chefs d'état-major à passer sous silence ces critères permettant l'évaluation de leurs "produits". Cela souligne au contraire toute la difficulté à déterminer quels doivent être précisément ces critères. A partir de quel niveau la possession d'une arme de dissuasion est-elle capable d'empêcher toute menace de conflit? C'est là une question qui échappe même aux militaires.

Les chefs d'état-major passaient une bonne part de leur temps dans d'interminables réunions discutant ce qui pouvait être suffisant. Car il serait faux de croire que les militaires avaient des réponses toutes faites lorsqu'on leur posait la question de savoir combien ils désiraient de cette arme ou de cette autre. Cet état de fait ne pouvait que pousser davantage encore les analystes à rechercher des techniques leur permettant de mieux définir leurs problèmes. Comme le disait Mc Namara: "Vous ne pouvez pas prendre de décisions en vous demandant simplement s'il serait bon de posséder telle ou telle chose. Vous devez procéder à un jugement et déterminer combien il vous en faut." (19)

F-: Estimation trop sommaire des coûts.

Seule, l'Air Force avait pris l'initiative, dès 1954, d'établir des estimations de coûts assez complètes sur les différents systèmes d'armes. Par contre, les autres services étaient restés totalement étrangers à cet effort. Personne ne pouvait évaluer le coût que représenteraient les programmes aménagés en vue d'une certaine mission.

Il était matériellement impossible de les connaître, faute d'informations suffisantes.

Cependant, même au sein de l'Air Force, il était hasardeux de demander à un responsable à combien reviendrait l'adjonction d'une escadrille supplémentaire de B 52. Tout juste pouvait-il articuler un prix pour les avions eux-mêmes et quelques-unes de ses servitudes directes, mais ces estimations

n'étaient pas représentatives du coût effectif total de cette escadrille supplémentaire.

A ce manque d'analyse dans l'espace s'ajoutait l'absence d'un examen dans le temps. Une étude faite par la Rand Corporation et la Harvard Business School montra que, durant les années 50, les nouveaux systèmes d'armes avaient coûté généralement deux fois, voire trois fois plus cher que prévu initialement.

En outre, ces matériels faisaient appel à toutes les dernières nouveautés offertes par la technologie. Il arrivait même fréquemment que, sacrifiant à ce phénomène, le système d'armes une fois achevé ne ressemblait plus beaucoup à celui qui avait été originellement conçu, car entre-temps de nouveaux aménagements y avaient été ajoutés.

De peur de voir un système devenir totalement obsolescent avant même d'avoir vu le jour, toutes les innovations y étaient intégrées. Les coûts de ces armements devenaient prohibitifs et bien que technologiquement impressionnants, ils n'étaient pas forcément utiles et efficaces sur le plan militaire. Ou du moins, s'ils l'étaient, ils auraient pu l'être à moindre frais.

G-: Défaut d'assistance d'un état-major pour l'examen de la planification stratégique et militaire.

Le Secrétaire ne disposait d'aucun état-major ou bureau permanent, indépendant des intérêts des divers services, mais néanmoins capable de le renseigner et de le guider dans l'appréciation du principal produit du Département de la défense: la stratégie militaire et les besoins en forces armées.

Ces deux éléments étaient un terrain réservé uniquement aux investigations des militaires, bien que de nombreux facteurs non militaires s'y trouvent impliqués.

Il n'était pas question de leur retirer le soin d'établir cette stratégie et cette demande en besoins, encore que la question puisse demeurer ouverte. Par contre, le Secrétaire, qui n'est pas forcément un expert en matière militaire, peut logiquement désirer l'assistance d'un bureau qui lui apporte sur ces problèmes, une vision entièrement indépendante et objective.

Des fonctionnaires civils auraient ainsi la possibilité d'exercer leurs talents d'organisateurs et de gestionnaires et d'offrir au Secrétaire une

base pour engager le dialogue avec ses chefs de service. Cet échange de vue pourrait dès lors porter également sur les sujets militaires et non plus seulement se cantonner dans des domaines de tout temps réservés aux fonctionnaires civils du Département, à savoir les questions de finances, de personnel, de contrats etc. ...

SECTION II: L'introduction de nouveaux concepts et de nouveaux instruments

Dès avant janvier 1961, il était reconnu que des améliorations s'avéraient nécessaires au sein du Département. La loi de 1958 avait procuré au Secrétaire à la défense toute l'autorité légale dont il pouvait avoir besoin pour jouer un rôle actif dans la gestion de son Département, et une première ébauche de réforme avait été entreprise par le Secrétaire Gates.

En réalité, c'est Robert S. Mc Namara qui allait être le catalyseur de l'opération. Il s'agit en l'occurrence d'un homme neuf, qui n'a derrière lui aucun passé politique ni aucun goût particulier pour les questions de défense nationale, quand bien même il fut, durant la deuxième guerre mondiale, affecté au contrôle des coûts de l'Air Force. Son expérience comptable fut ultérieurement enrichie, notamment lorsqu'il tenta une application de méthodes quantitatives au sein de la Ford Motor Company pour l'amélioration du contrôle des coûts et des systèmes logistiques. Il vient d'être nommé président de cette société, lorsque l'Administration Kennedy s'intéresse à lui, aux alentours des années 1960. Il n'en est pas encore question pour diriger le Département de la défense, mais on en parle beaucoup dans les couloirs du Trésor américain. Ses remarquables qualités d'administrateur sont reconnues depuis longtemps, pourtant ce sont surtout ses qualités de caractère qui vont lui ouvrir les portes du Pentagone. Son tempérament et son expérience le font passer pour un homme fort. On est loin de penser cependant qu'il va s'imposer de façon aussi éclatante. Non seulement il mettra d'accord les chefs militaires entre eux, mais encore et surtout il les obligera à se soumettre à ses propres volontés.

Son ambition ne se limite pas seulement à diriger efficacement ses subalternes, mais il veut aussi affirmer ses propres convictions vis-à-vis du Bureau du budget dans ses demandes de ressources. Il refuse à tout autre que lui le pouvoir de décider en matière de planification de la défense. Il s'estime le seul et unique responsable pour le choix des forces et la planification de ses services.

Cette attitude, Mc Namara l'exprime immédiatement, dès son entrée en fonctions: "Je pense que le rôle d'un fonctionnaire est très comparable à celui d'un chef d'entreprise; chacun d'eux a le choix, dans l'action, entre

deux voies. Il peut agir soit comme un juge, soit comme un chef (leader). Dans le premier cas, il s'assoit et attend que ses subordonnés lui amènent les problèmes à résoudre et les choix à effectuer. Dans le second cas, il se plonge dans le fonctionnement de son affaire ou des affaires publiques, examine les problèmes, les objectifs, les choix possibles, choisit les axes de l'action et dirige l'exécution des décisions. La première attitude est passive; la seconde est active ... J'ai toujours cru à l'attitude active; je me suis toujours employé à mettre en oeuvre le rôle actif par opposition au rôle passif d'arbitre et de juge." (20)

Mc Namara, en fixant sa philosophie, se rend bien compte qu'il lui manque les moyens adéquats pour lui permettre de mener à bien sa tâche. Il décrit la situation ainsi: "Au début, en janvier 1961, il m'est apparu que le principal problème pour une gestion efficace des ressources du Département ne résidait pas dans le manque de pouvoir. Le problème était plutôt l'absence d'instruments essentiels de gestion qui sont nécessaires pour prendre des décisions bien fondées sur les orientations vraiment cruciales de notre sécurité nationale." (21)

Pour obtenir ces instruments, Mc Namara se tourne tout naturellement vers celui qui est alors le chef de la Division économie auprès de la Rand Corporation, organisation dont nous avons souligné l'oeuvre novatrice qu'elle joua durant les années 50.

Charles J. Hitch devient Assistant-Controller et reçoit pour missions d'effectuer une analyse systématique de tous les besoins du Département et de les incorporer dans un budget quinquennal de défense orienté selon une structure de programmes. Hitch demande un délai de dix-huit mois pour mettre en place son système; Mc Namara ne lui en octroie que six: le ton est donné! Pourtant Hitch relève le défi et en janvier 1962 il présente au Congrès le budget pour l'année fiscale 1963.

Ce budget, c'est le premier "planning programming budgeting system" plus communément abrégé en PPBS.

Paragraphe 1-: le PPBS: ses caractéristiques fondamentales.

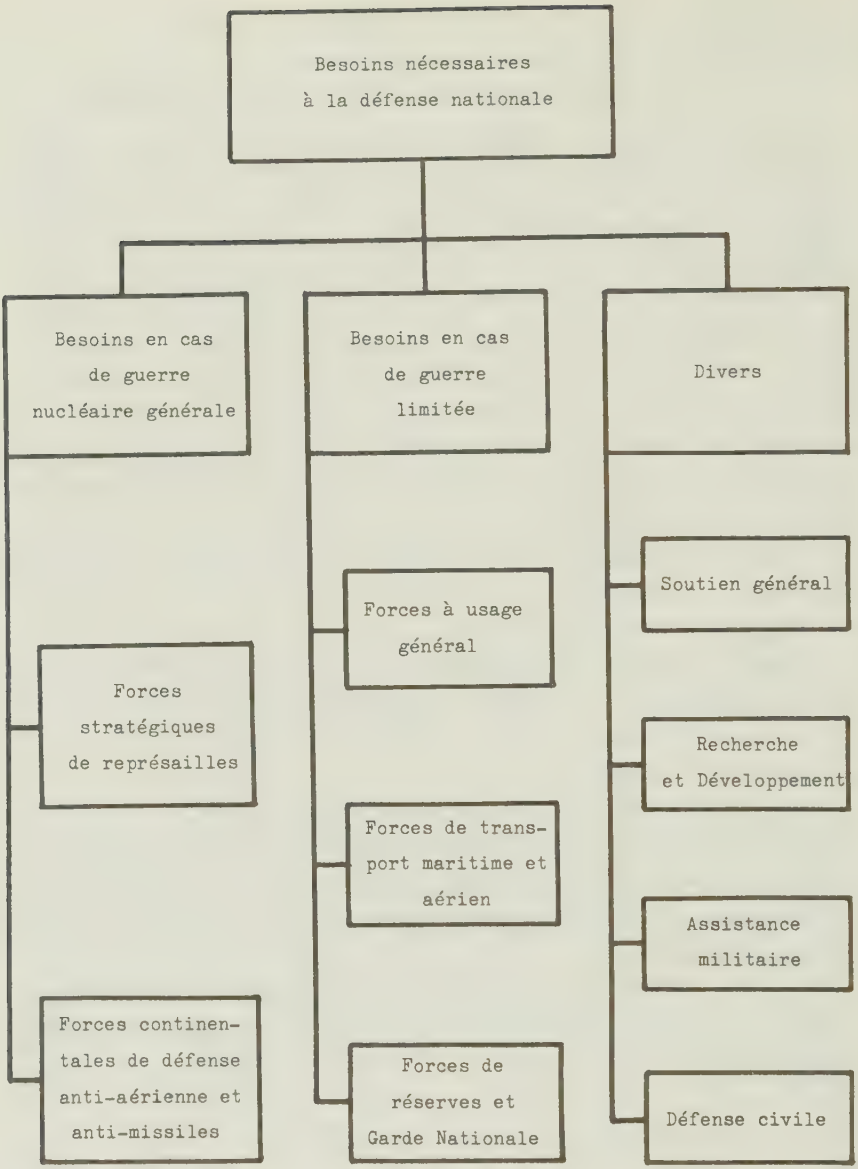
A-: Préparation de la décision dans l'optique de l'intérêt général.

L'idée fondamentale du PPBS repose sur le fait que toute décision doit être préparée selon un critère explicite d'intérêt national. Les programmes de défense ne sont plus élaborés à la suite de compromis entre les divers intérêts représentés au sein du Département de la défense. Le Secrétaire doit examiner les propositions qui lui sont faites en observant une perspective plus large que celle adoptée par les services qui les ont élaborées. Il doit choisir parmi plusieurs possibilités réelles et estimer à partir de quel niveau une dépense supplémentaire pour l'un quelconque des programmes militaires donnés ne se justifie plus, car le gain apporté par cette augmentation ne serait compensé que par un trop petit bénéfice. Dans ce sens, le PPBS commence par énumérer les objectifs nationaux en matière de défense, puis décrit les moyens alternatifs susceptibles d'atteindre ces objectifs et enfin définit les critères selon lesquels on pourra juger la réalisation des volontés exprimées.

La mise en place d'une telle idée amène une plus grande centralisation dans la préparation de la décision. Mais cette évolution s'avère nécessaire du fait du développement même des systèmes d'armes, de leurs coûts, de leur durée et de leur importance.

Ainsi, la structure du budget de la défense est totalement modifiée. Elle dérive de la définition de la doctrine stratégique distinguant l'état de guerre générale de l'état de guerre limitée et partant du point de vue que l'usage d'armes stratégiques importantes ne peut être envisagé pour des objectifs limités.

Ce tableau montre qu'à chaque mission du Département de la défense correspond l'un des neuf programmes majeurs, qui vont être maintenant examinés plus en détails.



Relations entre les missions du Département et ses programmes. (22)

1-: Forces stratégiques de représailles.

Dans ce programme sont consignées les forces prévues pour mener des actions stratégiques de longue portée, aussi bien offensives que défensives. Ce type d'opération est directement lié à une certaine catégorie d'armement: l'armement nucléaire.

Ce programme peut aisément être fractionné en un grand nombre d'éléments de programme représentant un système utilisant l'arme atomique. Ces sous-systèmes sont souvent des substituts les uns des autres, d'où les nombreuses possibilités d'effectuer des comparaisons entre plusieurs alternatives permettant soit le choix de l'un à l'exclusion des autres, soit la détermination d'un juste équilibre entre ces divers éléments. Enfin, dernier avantage, le programme n'est pas maintenu dans les limites d'un service. Le concept de programme peut ainsi servir d'instrument de coordination entre les trois corps d'arme.

Ce premier programme est divisé en quatre sous-programmes, eux-mêmes répartis en éléments de programme. En voici l'énumération:

Forces stratégiques de représailles (23)

Sous-programme A: Forces aériennes.

B / EB 47	B 58
RB 47	KC 97
B 52	KC 135
AGM 28 A/B	RC 135
GAM 87	

Sous-programme B: Missiles sol-sol.

Atlas
Titan
Minuteman

Sous-programme C: Missiles mer-sol.

système Polaris
système Regulus

Sous-programme D: Commandement, communications et soutien.

système de contrôle SAC (465L)
PACCS (KC 135 / B 47)
système de communication d'alerte Rocket UHF
soutien général d'opération
vols de préparation et entraînement au maniement des missiles
quartiers généraux et soutien des commandements.

2-: Forces continentales de défense anti-aérienne et anti-missiles.

Ce programme regroupe des forces qui se situent au-dessous du niveau du programme précédent dont il demeure, en l'état actuel de la stratégie militaire, un complément indispensable.

Sa mission consiste à détecter, identifier, traquer et détruire les forces ennemies approchant le continent nord-américain. Toutes les armes sont également engagées dans ces opérations.

3-: Forces à usage général.

Ce programme se décompose en 20 sous-programmes, dont notamment (24):

III.1. Forces armées en Europe
III.2. Forces armées dans le Pacifique
III.3. Forces armées an Alaska

.....

III.6. Forces de porte-avions d'attaque
III.7. Forces de surveillance et de contrôle des océans

.....

III.14. Divisions et escadres aériennes du Corps des Marines

.....

III.17. Forces d'appui aérien tactique
III.18. Forces d'aviation d'interception

.....

Le sous-programme III.3. Forces armées an Alaska est lui-même décomposé en:

III.3.1. Forces combattantes (5 éléments de programme):

- Brigades (U.S. Army)
- "Bataillons" de Nike-Hercule
- "Compagnies" d'aviation (U.S. Air Force)
- Autres forces de combat (U.S. Army, U.S.A.F., U.S. Navy)
- Unités de soutien rapproché.

III.3.2. Forces de commandement et de soutien (2 éléments de programme):

- forces logistiques et de soutien
- forces de commandement et d'administration.

Ce troisième programme est le plus important et il représente 35 % du budget total. En fait, il soutient les forces susceptibles d'intervenir dans des conflits non nucléaires éclatant à tout endroit du globe.

La menace à laquelle il doit répondre n'est pas clairement définie, ni ne sont précisément exprimées les forces nécessaires pour atteindre un objectif spécifique. Sont réunies dans cette unité une bonne partie des forces combattantes de l'Army, presque toutes les unités de la Navy, toutes les unités des Corps de Marines et les unités tactiques de l'Air Force. Cette répartition du programme en sous-programmes régionaux montre bien l'intégration rendue nécessaire par les opérations sur le terrain et le souci d'en tenir compte également au niveau de la planification.

4-: Forces de transport aérien et maritime.

Ce programme est logiquement un composant du précédent. Sa mission consiste à transporter les forces combattantes aussi vite que possible et en n'importe quel endroit.

Deux raisons contribuent à traiter ces éléments séparément. D'une part, l'ampleur des moyens mis en oeuvre implique l'utilisation d'un calcul économique rigoureux. D'autre part, ces questions spécifiques regroupées en un programme majeur, sont résolues non plus en tant que sous-produits d'opéra-

tions militaires, mais en tant que problèmes essentiels, pour lesquels des possibilités nombreuses et substituables peuvent être envisagées.

Il est à remarquer aussi que ce programme ne comprend pas seulement les navires nécessaires au transport des troupes, mais également l'établissement et l'entretien de bases maritimes flottantes avancées, ayant le double avantage de représenter soit une base traditionnelle pour des navires croisant dans ces zones, soit un lieu de "prépositionnement" de troupes qui, dès lors, n'auraient plus besoin d'être transportées outre-mer, et qui gagneraient ainsi une part appréciable de temps, voire d'efficacité.

5-: Forces de réserves et Garde Nationale.

Ce programme a pour mission d'équiper, d'entraîner et d'administrer les forces de réserves et la garde nationale qui sont des forces composées d'éléments des différents services. Ce sont des raisons administratives qui ont poussé les planificateurs à établir ce programme séparément, ses éléments pouvant être engagés en cas de besoin dans des opérations soit à vocation stratégique, soit à usage général.

6-: Recherche et développement.

Toutes les activités de recherche et de développement qui ne sont pas directement reliées à l'un ou l'autre des programmes ou éléments de programme y sont groupées.

Dans le cas contraire, ces charges seraient imputables aux programmes bénéficiaires. Malgré cela, le programme de recherche et de développement représente environ 10 % du budget total de la défense.

7-: Soutien général.

Ce programme recouvre les activités des divers services et agences qui travaillent pour le bien général du Département.

Il n'est point étonnant d'y trouver en bonne place les éléments de programme rattachés à la direction générale du Département, bien qu'on puisse

avoir quelque scrupule à rapprocher la fonction directoriale de la notion de soutien.

En outre, ce programme rassemble une catégorie résiduelle d'activités dont les frais ne peuvent pas être attribués à l'un ou à l'autre des programmes majeurs. Ceci explique son importance, puisqu'il recueille près de 30 % du total du budget.

8-: Assistance militaire.

Il s'agit ici de l'entraînement, de l'équipement et du soutien nécessaire destinés aux forces armées des nations alliées ou amies. Les raisons qui ont amené à considérer un programme particulier à cet effet nous semblent tenir au caractère bien spécifique de l'assistance militaire.

9-: Défense civile.

Le caractère également fort spécialisé de ces activités ont favorisé l'établissement d'un programme séparé.

Il traite de la construction des abris anti-atomiques, des systèmes d'alarme, de l'éducation et de l'entraînement pour parer à un état d'alerte etc. ...

B-: Prise en considération simultanée des besoins et des coûts.

Les décisions concernant le choix des fins et le choix des moyens doivent être prises simultanément car elles sont en étroite relation les unes avec les autres. "Je ne veux pas dire que nous pouvons mesurer la sécurité nationale en termes de dollars - vous ne pouvez pas donner de prix à ce qui n'a pas de prix en soi. Mais si nous voulons éviter de parler sur des généralités, nous devons parler dollars: car les décisions de politique doivent tôt ou tard être exprimées dans la forme de décisions budgétaires indiquant où et combien il faut dépenser." (25)

Cependant, le fait d'expliciter clairement les contraintes de coûts dans les questions de défense nationale rebutait bon nombre de personnes dont

les arguments pouvaient se résumer par la formule: "la défense du pays n'a pas de prix!" Ils craignaient qu'une trop grande importance attribuée aux coûts n'entraîne immanquablement une réduction du budget militaire. L'expérience prouva le contraire puisque "... le système, loin d'être un réducteur de dépenses, comme le craignaient certains à son origine, fut un véritable révélateur de besoins." (26)

Outre cet aspect économique, l'accent doit être mis également sur l'importance qu'il y a à relier chaque dépense à sa destination finale. Avant 1961, lorsque le Secrétaire imposait aux services une réduction de leurs prétentions, les budgets de prestige étaient invariablement épargnés au détriment des budgets essentiels de support.

Un Président des Etats-Unis est réticent à limiter les crédits de la défense nationale, quoique la position militaire de son pays soit confortable. Cette gêne s'explique du fait qu'il n'arrive pas toujours à cerner les "produits" de son Département de la défense. Par contre, il lui est plus facile de constater tous les jours les besoins de plus en plus pressants réclamés par son programme social, dont les actions sont mieux mesurables. L'intervention du Secrétaire à la défense doit éclairer le jugement du Président en lui présentant un programme mettant en relation les coûts et les résultats escomptés. De toute façon, le choix ne s'exerce pas entre la défense du pays et le développement du progrès social. Le bien fondé de l'action, dans l'un et l'autre des cas, est évident, et c'est bien plus un problème d'attribution de ressources marginales qui se pose.

D'autre part, il faut reconnaître explicitement une limite financière à la constitution d'une protection militaire et il serait vain de considérer que les problèmes de défense n'ont pas de prix. Car, dès lors, il serait tout aussi logique d'admettre, par exemple, que les problèmes de santé, eux non plus, n'ont pas de prix.

C-: Prise en considération de toutes les possibilités.

Il serait faux de prétendre que toute alternative était exclue avec l'ancien système. Car si les projets présentés par les militaires dépassaient régulièrement le budget du Secrétaire, le système n'en fonctionnait pas moins. C'est donc qu'il existait des moyens concurrents pour arriver aux

mêmes fins.

Mais la structure par programmes permet d'améliorer l'étude des diverses possibilités. Il est rare qu'un système unique soit retenu, quand bien même sa valeur est largement supérieure à celle des autres possibilités. Comme le dit fort justement la maxime populaire, il n'est pas bon de mettre tous ses oeufs dans le même panier. Il faut, dans la majorité des cas, rechercher un équilibre entre les diverses possibilités, obtenant ainsi une proportion proche de l'optimum.

Les défenseurs du projet Polaris s'étonnèrent qu'on puisse s'arrêter au nombre de 41 sous-marins, alors que leur efficacité dépassait de beaucoup celle des missiles sol-sol ou air-sol, et qu'elle n'était contestée par personne. Tout simplement, aux yeux des stratèges, ce nombre de 41 sous-marins associé aux 14 escadres de B 52, aux 1000 missiles Minuteman et aux 14 escadrilles 14 C-141 semblait le plus proche de l'équilibre optimal. Une élévation de leur nombre, ne remettant nullement en cause leur valeur, n'aurait pas apporté une augmentation d'efficacité suffisante pour justifier l'accroissement correspondant des frais.

De plus, bien souvent, les promoteurs d'un nouveau système d'armes, obnubilés par les qualités indéniables de leur armement, ont de la peine à avouer qu'il ne correspond peut-être pas exactement à ce que la mission exigerait. La technique peut mettre au point un système anti-missile susceptible d'intercepter tout engin balistique ennemi en plein vol. Ce n'est pas une raison suffisante pour l'adopter, car il ne représente qu'une alternative de parade, une autre pouvant être d'empêcher ces missiles de s'envoler, en détruisant à l'avance leurs bases de lancement.

L'effort de recherche des possibilités doit être le plus large possible et ne doit pas être restreint aux solutions directement inspirées de l'intitulé du programme. Lorsque les Américains furent amenés à considérer le problème du transport de leurs troupes outre-mer, une alternative consistait non pas à les transporter effectivement, mais bien à les "prépositionner" dans ces régions. L'objectif, correctement défini, permettait l'étude de cette technique au même titre que le transport.

D-: Utilisation active d'un état-major d'analystes.

Pour mener à bien toutes ces analyses et cette recherche d'une meilleure préparation de la décision, Mc Namara dut faire appel à un nombreux personnel de soutien, rattaché directement à sa personne. Par conséquent, il insuffla au Département de la défense une extension considérable de ses effectifs.

Il sait, au départ, que son initiative doit être prudente, car elle va inévitablement se heurter à bien des résistances. Le premier obstacle est la limitation que lui impose la loi dans le nombre de ses Assistants. Il n'a droit qu'à sept Assistants, et il devra s'en tenir à ce chiffre. Alors, il a recours à plusieurs subterfuges, rassemblant par exemple, deux postes sous une même enseigne et laissant de ce fait une place vacante. Il agit de la sorte avec les services de santé et des affaires médicales qu'il fusionne en un service du personnel.

Il crée aussi les postes d'Adjoints auprès des Assistants, dont le nombre n'est limité par aucun texte législatif. De 7 en 1960, ils passent à 27 en 1965. Durant la même période, le personnel employé au Département de la défense augmente d'un tiers. L'état-major du Secrétaire représente en 1965 plus de 2'300 personnes, soit à peu près 10 % de la population globale du Pentagone. L'accroissement se fait à tous les niveaux hiérarchiques, aussi bien par la multiplication des titres élevés que par la mise en place de toute une lourde et imposante administration directement rattachée au Secrétaire.

A Charles J. Hitch, son Assistant-Controller, il confie la mission de mettre en place, en des délais records, le premier PPBS.

Hitch, ancien Professeur à l'université Harvard devenu chef de la Division économie auprès de la Rand Corporation, a étudié les problèmes du Département de la défense depuis quelques années déjà, et il a publié plusieurs articles analysant les besoins pressants du Département. Il est très favorablement orienté vers les techniques de recherche opérationnelle et va se montrer l'homme qu'il faut à Mc Namara.

Pourtant, il ne restera pas longtemps au Pentagone, puisqu'en 1965, il démissionne.

Alain C. Enthoven, lui, passera huit ans au Département et il y jouera un grand rôle dans la réalisation du PPBS. C'est lui qui prend en charge le

poste d'Assistant pour les questions d'analyse de systèmes. Il a pour mission de réunir les moyens d'information et d'étude, afin de permettre au Secrétaire d'améliorer ses décisions.

Les nombreuses attaques, dont il est la victime, visent l'homme aussi bien que ses fonctions. Ses détracteurs estiment que sa présence gêne l'expression des volontés des chefs militaires et ils pensent que ce bureau, constitué en majorité de fonctionnaires civils, ne dispose pas de la compétence requise pour juger des questions militaires.

A ces reproches de fond se joignent certaines critiques sur la personne d'Enthoven, sur son âge, car il n'a que trente ans à peine lorsqu'il entre en fonctions en 1961.

A côté de ces deux éléments clés, Mc Namara crée un nouveau poste: celui d'Assistant chargé de la planification de la politique et des affaires de sécurité internationale. Sa tâche est de mieux coordonner la stratégie de la défense avec les orientations prises par le Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, de formuler une planification stratégique et de déterminer les besoins nécessaires pour répondre aux exigences des conflits éventuels.

Avec l'aide de ces trois principaux collaborateurs, Mc Namara peut mettre en oeuvre sa philosophie:

"Nous devons d'abord déterminer quelle sera notre politique extérieure, formuler une stratégie militaire pour soutenir cette politique, et enfin construire les forces militaires capables de mener à bien cette stratégie." (27)

E-: Création, sur une base pluriannuelle, d'un plan des forces et d'un plan financier.

La cinquième idée essentielle du PPBS est la réalisation d'un plan qui intègre, pour une période à venir, à la fois les coûts et les forces, afin que toutes les implications prévisibles des décisions entérinées soient prises en considération. Ce plan n'est toutefois pas rigide, car bien des événements imprévus peuvent surgir en cours de son déroulement. Il doit par conséquent constituer une base de recherche d'améliorations. Il est soumis à une révision continue et des modifications peuvent être à tout moment in-

troduites par l'intermédiaire du processus dit de "proposition de changement de programme".

Ainsi, le Secrétaire est tenu au courant de l'évolution des programmes, constamment éclairés à la lumière des modifications intervenues dans l'environnement politique et dans l'édification des projets eux-mêmes. Un accroissement des coûts au cours de la phase de recherche et de développement entraîne immédiatement la révision du projet dans son intégralité, ce qui peut provoquer, éventuellement, son abandon définitif quel que soit le montant des dépenses déjà consenties.

F-: Pratique d'une analyse ouverte et explicite.

La dernière caractéristique du PPBS est de fournir une analyse ouverte et explicite, qui ne laisse rien dans l'ombre.

En retour, toutes les parties intéressées bénéficient de l'avantage de parler un même langage, ce qui ne veut pas dire qu'elles s'entendent forcément quant au fond. Une analyse, même bien faite, n'a jamais été une garantie contre le risque d'une décision erronée ou malheureuse. Cette méthode avoue simplement au grand jour quelles sont les bases d'une décision et explicite les hypothèses faites au sujet d'un avenir toujours plus incertain.

Sans nous avancer aussi loin que Ducros dans son appréciation optimiste de la valeur morale de la RCB *: "Enfin, et ce n'est pas négligeable, la RCB peut conduire à une certaine moralisation de la vie politique. Les choix étant pris en toute clarté, les pressions occultes et les manoeuvres souterraines seront entravées. Peut-être la RCB deviendra-t-elle, par la même occasion, le tombeau de la démagogie" (28), nous devons reconnaître qu'elle apporte à tous un flot d'information qu'ils n'auraient, autrement, pas connu.

Aux Etats-Unis les membres du Congrès se trouvèrent soudainement, à chaque discussion sur le budget de la défense, abondamment fournis en renseignements.

- - -

* RCB: rationalisation des choix budgétaires, version française du PPBS.

Cette documentation ne proposait pas de solution toute faite, mais offrait au contraire aux parlementaires l'occasion de soutenir leurs convictions sur des bases authentiques.

Si cette formule rencontra l'approbation du plus grand nombre, elle révéla aussi la colère hypocrite de certains dont celle du Sénateur K. Mundt: "Ici, nous devons établir une politique générale et faire en sorte que le budget soit établi d'une manière bien fondée. Il est très difficile de se faire une opinion si une partie de vos services affirme que nous devons posséder des bombardiers B 52, sinon nous n'aurions plus aucun bombardier au début des années 70, et si l'autre partie nous recommande de ne point faire d'investissement en ce qui concerne les B 52. Ce devrait être le genre de décisions que vous avez à prendre." (29)

Cette remarque illustre parfaitement le genre de difficultés psychologiques auxquelles Mc Namara et son équipe durent faire face dans la mise en place de leurs conceptions. Elle confirme également, sans l'avoir probablement voulu, la pensée de Mc Namara à propos du rôle qu'il avait à jouer dans la planification: "Le Secrétaire à la défense - et je veux parler de tout Secrétaire en général - doit prendre certaines sortes de décisions, non pas parce qu'il présume que son jugement est supérieur à celui de ses conseillers militaires et civils, mais simplement parce que sa position est la meilleure place d'où l'on puisse prendre de telles décisions." (30)

Paragraphe 2-: Le PPBS: ses principaux instruments.

Pour introduire des idées aussi fondamentalement nouvelles, un certain nombre d'instruments de gestion inédits s'imposaient:

"Les plus importants de ceux-ci, à l'origine, étaient:

- le plan de défense quinquennal,
- les mémorandums présidentiels,
- le bureau d'analyse de systèmes et
- l'utilisation active de la technique de l'analyse de systèmes." (31)

Parmi ceux qui leur furent ajoutés par la suite, il faut mentionner les

"tables de préparation, d'information et de contrôle" qui offraient une vision continue du "produit" des programmes.

Cette comptabilisation, bien qu'importante, ne constitue pas un concept inédit. C'est pourquoi nous nous pencherons essentiellement sur les quatre instruments initiaux.

D'autre part, le chapitre suivant traitant de la théorie plus générale de ces instruments, nous nous contenterons de signaler ici, en termes assez généraux, quelles furent les applications spécifiques effectuées au sein du Département de la défense durant les premières années de leur mise en route.

A-: Le plan de défense quinquennal.

Dans le cadre du Département de la défense, ce plan ne mérite qu'à moitié son appellation. Comme le montre le tableau suivant, il indique d'une part l'état des forces sur huit ans et d'autre part, la projection sur cinq ans des coûts et des besoins en personnel.

Les indications reportées sous la rubrique des forces varient grandement d'un élément de programme à un autre, selon la nature du système étudié. Un analyste doit avant tout comprendre le système qu'il examine et il doit rassembler un nombre suffisant de données descriptives sur le matériel en question.

Voici l'exemple d'une liste de tels renseignements: (33)

Spécifications d'un système et hypothèses

I - Spécifications de l'équipement principal.

A- spécifications de performance

1- exemples pour avions

a- vitesse

b- rayon de combat

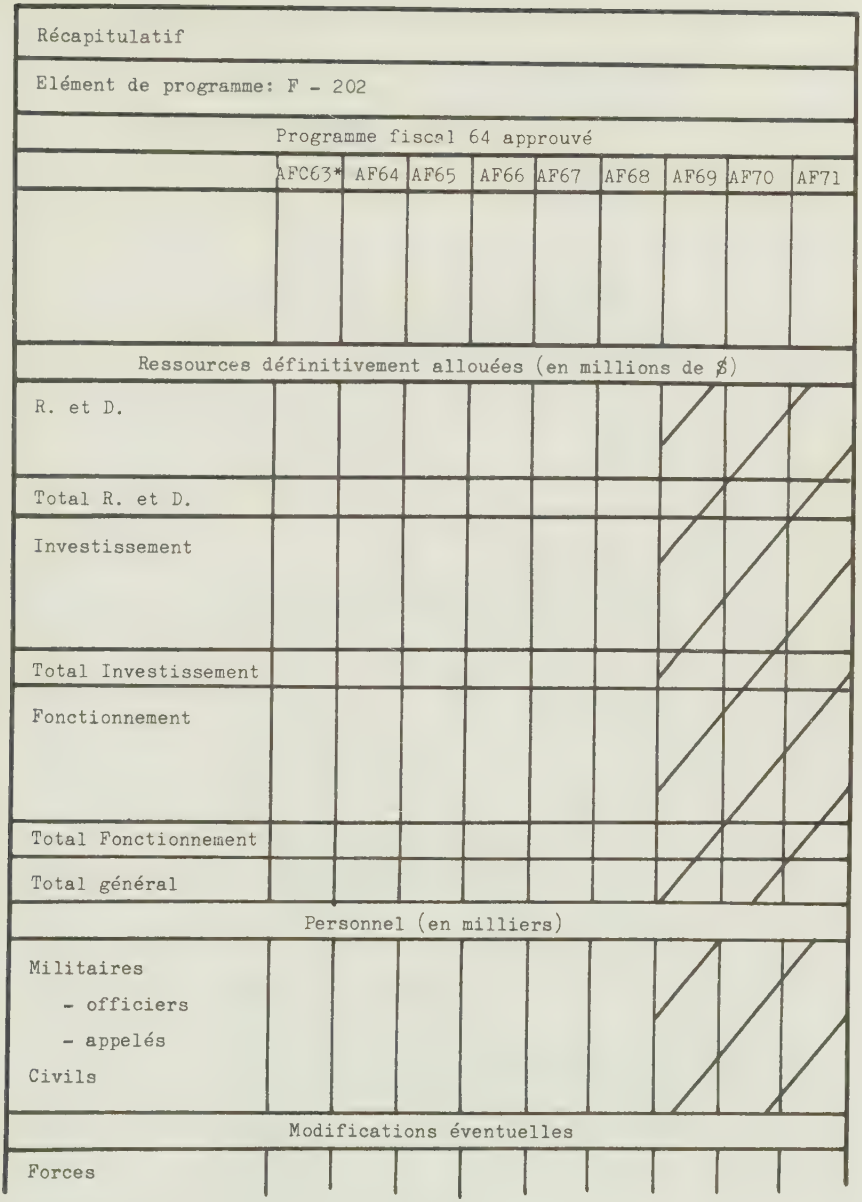
c- ascension

d- plafond

e- portée

f- charge

g- ...



* estimation pour l'année fiscale en cours

Formule schématique d'un élément de programme. (32)

2- exemples pour l'appareillage électronique

a- fréquence

b- opération continue ou discontinue

c- fonctions à accomplir et vitesse d'exécution

d- exactitude

e- saturation

3- exemples pour les moteurs

a- classification

b- consommation de combustible

c- température de fonctionnement

B- données de poids

C- autres données physiques

1- exemples pour avions

a- caractéristiques de taille

b- caractéristiques de construction

c- types de métaux utilisés

d- tolérances

2- exemples pour les appareils électroniques

a- volume

b- type de la technique de construction

c- nombre de tubes ou de transistors

d- nombre d'étages

e- besoins en énergie

f- diamètre de l'antenne

D- qui est le constructeur ou qui risque de l'être?

II - Spécifications des principaux équipements de soutien.

III - Spécifications du concept opérationnel et hypothèses.

A- dimension de la force

B- déploiement géographique

C- possibilité de dispersion

D- taux d'activité

E- système fixe ou mobile

F- concept d'organisation: escadres, groupes, etc. ... et nombre d'escadrilles par escadre

G- capacité d'automation du système

H- délai nécessaire à la mise en place du système

- - -

Quant à la rubrique des coûts, en voici une décomposition: (34)

Coûts d'un système de missile

I - Recherche et développement.

A- développement du système

1- étude préliminaire et projet
2- conception technique du projet
3- fabrication de l'hardware

B- test du système et évaluation

1- fabrication du véhicule
2- tests de fonctionnement en laboratoire
3- tests de fonctionnement en vol
4- tests de l'équipement
5- installations

C- recherche d'autres systèmes et coûts de leur développement

1- entretien du dépôt et approvisionnement
2- modifications mineures
3- divers

II - Coûts d'investissement.

A- installations

B- équipement

1- mission principale
2- missions spéciales
3- autres

C- stocks

1- niveau des stocks initiaux
2- réserve d'équipement et pièces de rechange

D- entraînement initial

1- entraînement formel
2- missiles utilisés lors de l'entraînement initial

E- divers

1- transport de livraison du matériel
2- vols initiaux

III - Coûts de fonctionnement.

A- remplacement de l'équipement et des installations

1- équipement pour la mission principale
2- équipement pour les missions spéciales
3- autres équipements
4- installations

B- entretien

1- équipement pour la mission principale
2- équipement pour les missions spéciales
3- autres équipements
4- installations

C- salaires et indemnités

D- entraînement

E- combustibles, lubrifiants et propulseurs

F- services et divers ...

La première colonne fournit les mêmes renseignements pour l'année fiscale en cours. Nous remarquons que les coûts sont répartis en trois catégories nettement différenciées: recherche et développement, investissement et fonctionnement. Remarquons enfin, au bas du tableau, l'ébauche d'une possibilité d'introduire une modification.

Ces plans sont établis pour des éléments de programme. Ceux-ci sont environ huit cents et leur nombre varie d'année en année, selon que certains d'entre eux sont abandonnés et d'autres, au contraire, introduits. Chaque élément doit représenter soit l'édification d'une force de combat complète et intégrée, soit la réalisation d'une activité.

Plusieurs éléments rassemblés forment un sous-programme. A leur tour, les sous-programmes sont groupés pour donner l'un des neuf programmes majeurs du Département répondant aux missions de la défense nationale. Le nombre des programmes peut varier et Riedweg note qu'il passa de neuf à dix durant les premières années d'application du système. (35)

Leur composition a été légèrement aménagée, mais ce ne sont là que des incidences mineures, car la ligne de pensée du concept n'en a pas été transformée.

Ainsi, avec ce plan, on peut avoir une vue d'ensemble de la planification et surtout se trouvent réunies dans un même tableau une décision de stratégie militaire et ses répercussions directes au niveau des coûts.

De plus, une telle formule permet aussi de prendre en compte les conséquences d'une modification de programme, en ce sens qu'elle comptabilise les frais supplémentaires engagés et l'amélioration des forces obtenue.

B-: Les mémorandums présidentiels.

A l'origine ces mémorandums furent sollicités par le Président Kennedy, qui demanda à son Secrétaire Mc Namara de lui fournir un rapport sur les forces stratégiques nucléaires. Le nombre de ces mémorandums s'éleva à 16 en 1968. Les voici dans l'ordre selon lequel ils étaient établis: (36)

1- soutien logistique aux forces à usage général
2- stratégie en Asie et structure des forces
3- stratégie de l'OTAN et structure des forces
4- forces à usage général
5- forces de terre
6- forces aériennes tactiques
7- forces navales d'escorte
8- forces de lutte anti-sous-marins
9- forces amphibies
10- réapprovisionnement maritime et forces de soutien
11- forces de mobilité
12- forces stratégiques offensives et défensives
13- théâtre d'opération des forces nucléaires
14- armes nucléaires et besoins en matériels
15- recherche et développement
16- programme d'assistance militaire

Ces notes sont élaborées par les bureaux du Secrétaire, puis sont distribuées aux chefs des services et aux membres du conseil intégré des chefs d'armes. Mc Namara estimait qu'un débat sur ses conceptions avec les principaux chefs militaires ne pouvait avoir qu'une influence bénéfique sur la préparation de sa décision.

Mais il convient de bien souligner que c'est le Secrétaire qui faisait le premier texte, partant d'un point de vue indépendant. Cet imprimé n'était donc pas le résultat d'un compromis ou d'un marchandage entre les diverses

parties intéressées. Par contre, les remarques des militaires étaient toutes les bienvenues. Elles avaient été largement mûries par leurs auteurs, car Mc Namara prenait soin de distribuer ses ébauches de mémorandums suffisamment tôt dans le cycle de préparation de la décision. De ce fait, toute hâte dans la prise d'une option était écartée, pour le plus grand profit de la rationalité des décisions.

Toutefois, cet échange de correspondance représente un instrument assez lourd. Le Secrétaire devient par la force des choses un lecteur incomparable et on estime que Mc Namara passait la moitié de son temps à lire et à annoter les rapports qui lui étaient adressés. Ses Assistants subissaient le même sort et la petite histoire raconte que c'est précisément à cet effet que l'on avait installé sur chaque limousine du Département de petites lampes permettant la lecture.

En contrepartie, cette masse de papier attire l'attention des responsables sur certains points qu'ils avaient négligés ou tout simplement ignorés. Les mémorandums ayant été rédigés dans leur forme définitive, le Secrétaire les soumet au Président qui, en les approuvant, donne son aval à la politique toute entière du Département de la défense.

C-: Le bureau d'analyse de systèmes.

Cette institution doit procurer au Secrétaire une assistance indépendante des services, qui lui permette de revoir les propositions faites par les militaires, de développer des alternatives à ces projets et d'intégrer le "produit" de ces requêtes à leurs coûts.

En fait, le bureau d'analyse de systèmes dépassa largement ses attributions de contrôle pour devenir le véritable planificateur du Département.

Voici un extrait de la charte fondamentale qui institua cette charge:

"Les responsabilités de l'Assistant auprès du Secrétaire à la défense chargé de l'analyse de systèmes sont:

1- revoir, pour le compte du Secrétaire à la défense, les besoins physiques de la défense nationale, y compris les forces, les systèmes d'armes, les équipements, le personnel et les armements atomiques.

2- assister le Secrétaire dans l'initiative, le lancement, la conduite,

la révision des études en ce qui concerne les besoins nécessaires à la défense et des études coût-efficacité ...

Sous la direction, l'autorité et le contrôle du Secrétaire à la défense, l'Assistant auprès du Secrétaire à la défense chargé de l'analyse de systèmes doit assurer les fonctions suivantes:

1- développer des mesures de coûts et d'efficacité de manière à effectuer des analyses rapides et adéquates qui puissent rendre compte de la valeur des programmes alternatifs quant à la structure des forces, aux systèmes d'armes et autres possibilités militaires sur une période de plusieurs années,

2- assembler, consolider, résumer et présenter des données sous diverses formes afin de montrer toutes les implications des programmes alternatifs en termes de coûts relatifs, de possibilité et d'efficacité, et de souligner les problèmes de choix impliqués,

3- analyser et revoir les demandes quantitatives selon les domaines fonctionnels suivants:

- structure des forces
- personnel total
- systèmes d'armes et principaux articles finals de matériel: bombes, torpilles, navires, véhicules, munition.
- armes nucléaires
- transport, y compris mobilité et déploiement
- systèmes d'information et de communication étroitement reliés aux besoins ci-dessus énumérés

4- analyser et revoir les besoins militaires quantitatifs des pays étrangers, alliés ou autres,

5- assister le Secrétaire à la défense dans l'initiative, le lancement, la conduite, la révision et la récapitulation des études sur les besoins nécessaires à la défense ..." (37)

Voici d'autre part, comment Enthoven, le titulaire du poste d'Assistant chargé de l'analyse de systèmes de 1961 à 1968, concevait l'exercice de sa fonction: "Je pense qu'on peut la définir (l'analyse de systèmes) comme un

dialogue permanent entre l'autorité de décision et l'analyste, au cours duquel le responsable demande des solutions alternatives à ses problèmes, exerce son choix afin d'en éliminer certaines, effectue des jugements de valeur et prend des options politiques, alors que l'analyste essaie de clarifier le contexte dans lequel les décisions doivent être prises, de définir les objectifs et les critères alternatifs possibles et d'examiner en des termes aussi clairs que possible (quantitativement) les coûts et l'efficacité de chacune des solutions en présence ...

L'analyste, à ce niveau, ne recherche pas de solution optimale ni ne prend de décisions. En fait, le calcul n'est pas sa contribution la plus importante. Il aide quelqu'un d'autre à prendre des décisions." (38)

L'énumération des tâches démontre que l'activité du bureau d'analyse de systèmes ne se résume pas à l'analyse coût-efficacité. En d'autres termes, nous remarquons que les notions qui apparaissent le plus fréquemment sont des notions d'assistance et de révision. Il ne semble pas, a priori, que ce soit à ce bureau à effectuer ces études. Cependant, dans les faits, tout se déroula différemment. Car les services, volontairement ou non, se révélèrent incapables de fournir les données nécessaires selon le schéma totalement inédit souhaité par les analystes du bureau central. Ces derniers se virent dans l'obligation de faire eux-mêmes ces études. Et c'est là, probablement, dans cette phase de démarrage, que l'intervention du bureau a été trop marquée.

Pourtant, dans les textes, il n'y a rien qui semble instituer de manière définitive et irrévocable la toute-puissance de ce bureau. Qu'on lui fournisse les indications comme il les désire et le problème de ses prérogatives sera réglé.

D-: La technique d'analyse de systèmes.

La technique, dont le cahier des charges du bureau d'analyse de systèmes fait mention, est l'analyse coût-efficacité. * C'est elle qui doit permettre

- - -

* ou analyse coûts avantages. Les nuances entre ces deux appellations seront étudiées ultérieurement.

de forger la décision. Elle doit évaluer et mettre en relation les coûts et l'efficacité que représente l'introduction d'un nouveau système. Nous reviendrons par la suite sur la complexité de ces études. Dans bon nombre d'entre elles, il est fait appel à des techniques mathématiques et statistiques élaborées qui semblent donner à l'ensemble de l'étude une valeur quasi-scientifique.

Toutefois, les promoteurs de cette technique, et Enthoven en particulier, se défendent de l'utiliser comme substitut au jugement. Sa mission essentielle est précisément d'aider à l'exercice de ce jugement. Son apport peut être très simple et ne nécessite pas forcément le recours à des techniques savantes de recherche opérationnelle.

Nous voudrions donner ici un exemple, dans lequel la réflexion sur quelques notions de coûts et d'efficacité contribue à la préparation d'une bonne décision, sans faire intervenir pour autant de complexes théories mathématiques.

Depuis quelque temps, on s'était inquiété, au sein du Département de la défense, du fait que, dans la région d'Europe centrale, il n'y avait que 25 divisions de l'OTAN contre 175 divisions du Pacte de Varsovie. On effectua une nouvelle évaluation en comptant les soldats, les équipements, les armes et le soutien au lieu de comptabiliser le nombre de divisions.

D'un autre côté, on chercha à chiffrer l'efficacité d'une division américaine et d'une division soviétique. Toute une panoplie de méthodes - jeux d'opérations, simulations, etc. ... - furent essayées mais aucune d'entre elles ne permit de déterminer la valeur d'efficacité d'une division.

Abandonnant cette voie, on demanda alors à l'Army ce qu'il lui en coûterait d'acheter l'équivalent d'une division soviétique, admettant que l'équipement soit fabriqué dans des entreprises américaines, que ses soldats soient payés selon des soldes basées sur le niveau de vie américain.

La réponse fut que les Etats-Unis pouvaient acheter trois divisions de type soviétique pour le prix d'une seule division américaine. Il est bien entendu que le coût d'une division ne peut pas être considéré comme directement proportionnel à son efficacité; par contre, rien n'interdit de penser qu'un supplément de coût associé à un bon jugement doit correspondre à un accroissement d'efficacité.

En d'autres termes, si une division américaine coûte aussi cher que l'achat de trois divisions de type soviétique, elle doit au moins s'avérer

aussi efficace qu'elles, ou autrement, les Américains feraient bien de reconsidérer la structure de leurs divisions en prenant exemple sur le schéma de la division soviétique.

Voilà ce que peut être déjà une bonne et simple analyse coût-efficacité. Toutefois, il serait vain de vouloir sous-estimer l'apport appréciable apporté par les techniques mathématiques modernes qui sont fréquemment utilisées lors d'analyses coût-efficacité. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur ce sujet dans le chapitre suivant.

Paragraphe 3-: le PPBS: ses difficultés.

Les élections de 1968 et le changement de majorité qui en résulta furent l'occasion d'une remise en cause des divers éléments du PPBS. Durant la campagne électorale, les deux partis avaient pris violemment position pour ou contre les nouvelles techniques en usage au Pentagone. Celles-ci résistèrent plus ou moins bien selon leur qualité ou selon les réticences qu'elles avaient pu susciter.

Le plan quinquennal fut maintenu moyennant certains aménagements mineurs. Les mémorandums présidentiels furent supprimés. Le bureau d'analyse de systèmes fut l'objet des plus nombreuses et plus acerbes critiques, de la part des militaires surtout. L'Administration Nixon attendit une année entière avant de soumettre au Sénat, pour approbation, le nom d'un nouvel Assistant auprès du Secrétaire à la défense chargé de l'analyse de systèmes. Enfin, les techniques d'évaluation employées par ce bureau ne furent pas systématiquement écartées, mais elles devinrent les instruments des services eux-mêmes. Car le bureau central d'analyse de systèmes ne fut plus habilité à proposer ses propres initiatives ou projets.

A-: Les effets de la centralisation par le plan quinquennal.

a-: opposition à la centralisation.

Le plan quinquennal représente, par excellence, le moyen d'intégration le plus évident et la forme de centralisation la plus marquée. Il rencontra

toutes les difficultés attachées à ces deux notions. De plus, comme le note Baldwin, la centralisation fut brutale: "Elle fut aussi le résultat de l'incapacité des précédents Secrétaires à la défense à exercer le pouvoir qu'ils avaient toujours possédé et à éliminer non pas la compétition mais la rivalité entre services qui favorisait les duplications inutiles. Le remède fut pire que le mal." (39)

En fait, Mc Namara ne pouvait pas réaliser la fusion de ses trois services. Alors il en créa un quatrième, le sien, muni de toutes les prérogatives qui étaient les siennes. Ses collaborateurs directs, promus, parfois en nombre exagéré, formèrent un super-service, ramenant le pouvoir des trois Armes à un niveau hiérarchiquement inférieur.

Cette centralisation devint excessive. Tout problème devait être, par la force des choses, examiné par plusieurs bureaux successifs. Tout projet important devait recevoir le visa du Secrétaire ou de l'un de ses Assistants. Certes, lorsqu'il s'agissait de choix capitaux pour la défense du pays, cela en valait la peine. Mais en d'autres occasions, Mc Namara fut dérangé pour qu'il décide de l'introduction d'une blouse de boucher uniforme pour toutes les armes, et dans l'affirmative, on lui demanda de déterminer quel modèle devait être adopté.

Il fut décidé que le Secrétaire, dorénavant, n'examinerait plus que les questions essentielles, mais le problème ne fut pas résolu pour autant, car alors c'est l'un de ses Assistants directs qui bloquait l'avancement d'un projet.

b-: réticence aux changements.

Cette notion d'intérêt général du Département était une notion bien nouvelle, voire presque révolutionnaire, pour les chefs militaires. Ceux-ci avaient été instruits et avaient fait toute leur carrière dans une arme particulière et il est normal que leurs conceptions aient été orientées vers telle ou telle façon de penser. Le Général Le May le reconnaissait volontiers: "Je ne prétends pas être objectif. Il est bien connu que je suis partial en faveur des forces aériennes en tant qu'armes défensives de notre pays. Cependant j'ai été et continuerai d'être aussi équitable envers les autres services que mon expérience voudra me le permettre." (40)

En face de telles affirmations, tout effort en vue de réaliser un plan

véritablement intégré devenait fort difficile. Ces conceptions étaient trop nouvelles pour ces hommes, et il était nécessaire d'attendre un certain temps pour que ces idées fassent leur chemin. On ne pouvait espérer qu'un tel bouleversement des habitudes du Département de la défense obtienne des résultats en un laps de temps si court.

c-: lourdeur du plan.

Ce plan représentait un système un peu trop lourd aux yeux des services. Eux qui n'avaient pas l'habitude de relier les dépenses à leurs produits se trouvaient soudain soumis à l'obligation de publier tous leurs faits et gestes. Car le plan est extrêmement précis et détaillé. Il réclame en outre, à tous les échelons hiérarchiques, un grand nombre de rapports écrits. Tout y est consigné, depuis l'état des contrats d'achat des systèmes d'armes, en passant par la progression des projets de recherche et de développement, jusqu'au fauchage du gazon devant les bureaux du Pentagone.

Cette application d'une stricte comptabilité analytique paraissait extrêmement paralysante à des services qui n'en avaient pas encore l'habitude. Ils estimaient que de telles procédures impliquaient une rigidité susceptible de nuire au bon fonctionnement de tout le système. A la vérité, il était plus facile effectivement de continuer à ne rien consigner d'explicite en matière de dépenses.

d-: économies.

Aucune critique ne fut formulée au sujet de l'augmentation des dépenses au sein du Département de la défense. Il faut en conclure que le système a dû permettre de réaliser quelques économies substantielles. Certes, le budget de la défense ne cessa de croître durant cette période. De 40 milliards de dollars à la fin des années 50, il passe à 50 milliards de dollars une demi-décade plus tard, pour atteindre 80 milliards de dollars pour 1969-70.

Malgré le taux d'inflation enregistré durant cette époque, une telle hausse demeure sensible. Il faut noter, cependant, que depuis 1961, les dépenses pour la défense nationale ont augmenté de manière plus faible que les dépenses consenties pour les programmes sociaux du gouvernement.

S'il n'a pu réduire le flot de dépenses au sein du Département, et quand

bien même il a occasionné des frais nouveaux par l'apparition d'un nombre imposant de postes de travail, le PPBS n'a pas alourdi de façon excessive le fardeau de la défense. Baldwin, un critique pourtant convaincu du système, reconnaissait: "Le Pentagone, durant ces dernières années, a certainement institué des réformes de gestion qui étaient grandement nécessaires, effectué quelques économies et accru considérablement notre puissance stratégique et nos forces traditionnelles de soutien." (41)

B-: Les limites des mémorandums présidentiels.

a-: excès de Mc Namara.

Mc Namara, fidèle à sa principale loi d'analyse, avait créé le poste d'Assistant chargé des affaires de sécurité internationale, montrant ainsi sa volonté de considérer le problème de la défense nationale comme fondamentalement lié à la politique extérieure des Etats- Unis. D'ailleurs lorsqu'il présentait son budget devant le Congrès, il procédait tout d'abord, à un très vaste tour d'horizon des questions de politique internationale.

Il s'étendait longuement sur l'évolution des pays communistes et ne manquait jamais de souligner l'influence des dépenses militaires sur la balance des paiements. Ce n'est qu'en fin de présentation qu'il passait aux problèmes strictement militaires. Son exposé débordait donc largement des limites de ses attributions: "... Washington s'était accoutumé à l'action de Mc Namara en tant que Super-Secrétaire, en particulier durant les trois années qui suivirent la mort du Président Kennedy. Mc Namara semblait établir lui-même la politique étrangère et accomplir, pour le compte du Président Johnson, un grand nombre d'autres activités." (42)

b-: réaction présidentielle.

Mc Namara était dans le vrai, mais sa grande loi d'analyse allait le perdre. En 1961, il avait institué ses différents instruments de gestion en vue de reprendre en mains ses services. Il est cruel que huit ans plus tard, le Président Nixon, éprouvant un besoin similaire, utilise ces mêmes armes au détriment du Secrétaire à la défense.

Ce dernier perdait une part importante de ses prérogatives, mais c'était aussi la confirmation du succès d'une méthode.

Le Bureau du budget, qui règne sur une source essentielle de tout pouvoir, le dollar, engagea ses propres experts militaires, qui, à leur tour, purent condamner un projet ou au contraire, en favoriser le développement.

Le Congrès appointa également ses spécialistes en matière de tactique et de besoins militaires.

Le Président Nixon, enfin, institua un Conseil de sécurité nationale. Les grandes orientations de la défense n'étaient plus lancées initialement par le Secrétaire, mais par le Président lui-même. Elles étaient élaborées par ce Conseil et dès lors, tout mémorandum du Secrétaire à l'adresse du Président n'avait plus sa raison d'être.

c-: vue d'ensemble.

Les intérêts nationaux doivent être conçus à un niveau supérieur à celui du Département de la défense, car trop souvent les problèmes de la défense sont en étroite relation avec d'autres secteurs de la vie d'une nation. On a souvent reproché à l'Administration Mc Namara d'avoir annulé plus de projets de développement qu'elle n'en avait promus. En fait, sous la Présidence Eisenhower, les armements nucléaires avaient été fortement encouragés et la réaction des Démocrates, redonnant aux moyens de combat traditionnels leur juste importance, était logique. Cette option eut pour conséquence d'entraîner une diminution des nouveaux systèmes d'armes atomiques.

Cette orientation de la politique démocrate fut combattue par certains, car l'industrie militaire, que l'on veuille l'avouer ou non, est à la base de la plupart des développements technologiques importants.

Les progrès réalisés dans le domaine de la recherche spatiale sont liés à ceux réalisés au sein des programmes militaires de recherche. Il est unanimement reconnu que la nation doit aider le développement de la recherche et du progrès technologique.

Or, jusqu'à présent, la finalité du Département de la défense n'est pas de développer la recherche scientifique, bien qu'à chaque débat politique sur les dépenses de l'armée, on ne manque pas d'insister sur ce fait et d'en faire un justificatif à l'octroi de crédits. Il semble qu'il y ait là

une certaine confusion.

Si le but du Département n'est pas de favoriser ces activités, il serait mal venu de lui imputer la faute d'avoir freiné tout effort en la matière. Un mémorandum général, issu du gouvernement central, serait à même de dépasser les limites restreintes du Département de la défense et susceptible de traiter dans leur intégralité les répercussions d'une politique globale de recherche et de développement.

d-: frein au développement technologique.

Par contre, il faut reconnaître que la méthode risque, parfois, de freiner le développement de la science du fait de son insistance à exiger, a priori, la définition de ce qu'on veut obtenir.

Chaque projet nouveau doit s'appuyer sur des besoins militaires bien précis et correctement exprimés. Mais le cheminement des inventions ne suit que rarement une telle démarche. Le canon et le tank, par exemple, n'auraient jamais existé si l'on avait attendu qu'on exprime des besoins militaires bien précis à leur égard.

Il est à craindre que cet inconvénient soit un sérieux obstacle au développement de la méthode, quand bien même de larges crédits seraient accordés au programme indépendant de recherche et de développement.

C-: Le bureau d'analyse de systèmes et le partage des compétences.

Les membres de ce bureau furent le point de mire de toutes les critiques, notamment celles des militaires:

"La profession a été envahie par des pontifes qui se présentent eux-mêmes comme les oracles du peuple en matière de stratégie militaire ... Ces stratèges sur fauteuil, décrivant avec facilité les problèmes militaires pour un public qui en est avide, peuvent causer un tort incalculable. "Experts" en un domaine où ils n'ont aucune expérience, ils proposent des stratégies basées sur des espoirs et sur des craintes, plutôt que sur des faits et des jugements compétents." (43)

"Ces savants en sciences sociales, qui ont développé ces études dites de coût-efficacité, n'ont que de faibles, sinon inexistantes, capacités scien-

tifiques ou expériences techniques; ils ne connaissent quasiment rien des opérations navales ... Selon mon opinion, nous sommes inconscients de confier le sort des Etats-Unis à leurs mains inexpertes.

Si nous continuons dans cette voie, nous allons nous retrouver au beau milieu d'une de leurs études coût-efficacité, lorsque, soudainement, nous apprendrons que nos adversaires possèdent des navires qui sont meilleurs et plus rapides que les nôtres." (44)

Ainsi s'exprimaient respectivement le Général C.E. Le May, chef d'état-major de l'Air Force et le vice-amiral H.G. Rickover. Ces deux remarques correspondent assez bien aux genres de reproches formulés à l'adresse de ce bureau.

a-: responsabilité et autorité.

Les militaires ont toujours eu et conservent un très grand respect de leurs devoirs et de leurs responsabilités vis-à-vis de la nation. Avec ce nouveau système, on avait tendance à leur retirer, non pas leurs responsabilités, mais simplement leur autorité. Car en fait, l'autorité avait passé au niveau du bureau central d'analyse de systèmes: c'est lui qui était devenu, un peu par la force des choses, le véritable instigateur de la planification au sein du Département.

Les militaires devaient mener à bien des plans qu'ils n'avaient pas eux-mêmes choisis. Ils ne comprenaient pas très bien, non plus, ces nouvelles méthodes qui tendent à tout expliquer sur une feuille de papier, sous forme d'équations et de chiffres.

Comment faire comprendre à un pilote qu'une différence de vitesse entre son avion et celui de son ennemi peut être réduite à un problème d'analyse entre un coût et une efficacité plus ou moins bien définie. Pour lui, il y va de sa vie ou de sa mort!

b-: responsabilité et exécution.

Les militaires estiment intolérable qu'on cherche à leur retirer la toute-puissance en matière technique. Il leur semble que c'est au niveau des chefs d'Armes qu'on peut le mieux prendre en considération les problèmes militaires.

En fait, il apparaît que la technique de l'analyse de systèmes a été victime de sa nouveauté. Car, si très souvent le bureau central du Secrétaire prit les devants dans l'élaboration des projets, c'est que le système était entièrement nouveau et que le concept n'en était pas encore suffisamment répandu au niveau de la ligne.

Cette insuffisance dans la compréhension des nouvelles méthodes provoqua une prise en charge bien trop considérable de la part du bureau central. De ce fait, le bureau d'analyse de systèmes était devenu, pour les militaires, le symbole du déclin de leur prestige. C'est la raison pour laquelle ils s'acharnèrent à sa perte.

Le Secrétaire Melvin Laird, Secrétaire à la défense dès 1969, ne pouvait ignorer ce courant psychologique très prononcé, mais il était d'autre part convaincu de l'utilité d'un tel travail d'analyse. Il trouva un compromis.

Il installa trois secrétaires civils auprès des trois différents services et il augmenta leur part de responsabilité. En échange, il exigea que les éléments de programme établis par les services, le soient d'une manière très rigoureuse. Les coûts devaient être maintenus dans les strictes limites de leur estimation prévisionnelle. Laird avait ainsi créé des bureaux également permanents auprès des services et rapproché, de ce fait, les tâches d'analyse de systèmes des responsables de l'exécution des plans.

c-: institution ou commission.

En institutionalisant ces bureaux, Laird allait à l'encontre d'un courant d'opinion qui tendait à la création de commissions d'enquêtes temporaires, indépendantes et spécialement constituées pour l'occasion.

Le système, avant 1961, était largement décentralisé et pourtant, il n'empêcha pas la réalisation de nombreux projets. Certains furent même conçus de manière fort brillante.

Le projet Polaris, extrêmement complexe, fut mené à terme en trois ans et demi, bien en avance sur le délai prévu. Un homme, le vice-amiral W.F. Raborn, s'était vu attribuer l'autorité et la responsabilité requises pour couper à travers les lignes de l'organisation. Il fut soutenu dans son effort aussi bien par les collaborateurs directs du Secrétaire que par la Navy. Son entreprise fut une réussite et, par conséquent, elle pouvait remettre en cause l'opportunité de créer toute une lourde organisation pour

procéder à de telles études. Toutefois, il faut bien admettre que la création d'une équipe particulière pour chacun des projets mis en route au Département est difficilement concevable, car cela donnerait lieu à d'innombrables complications.

d-: lourdeur de l'organisation.

Un projet devait être examiné par le directeur de la recherche et par les analystes de systèmes. Souvent, ces derniers renvoyaient l'étude aux services pour complément d'information. Les projets prenaient un retard considérable.

Avant qu'un contrat ne soit signé, il n'était pas rare qu'il doive recevoir une cinquantaine de signatures, parfois même davantage. Les défenseurs du système avaient beau jeu de répondre qu'on ne saurait jouer avec l'argent des contribuables et q'une étude sérieuse s'imposait pour rechercher le maximum d'efficience. Il n'empêche que ces retards mécontentaient tout le monde, à commencer par les militaires qui devaient attendre l'équipement promis dont ils éprouvaient parfois un urgent besoin. En outre, les entreprises travaillant pour le compte du Département, se lamentaient sur des délais toujours plus longs entre leurs propositions de prix et l'enregistrement des commandes.

Baldwin estimait qu'il fallait, avant l'introduction du PPBS, quatre à cinq mois pour rendre un contrat effectif, alors qu'après, il fallait compter avec une moyenne de neuf à douze mois. Il serait aventureux d'assurer que l'analyse était l'unique cause des retards, mais il est indéniable qu'elle contribuait, par sa densité, à un allongement des délais.

D-: Les risques de l'analyse coût-efficacité.

a-: dangers du perfectionnisme.

Comme on l'a vu, ces analyses sont souvent à l'origine des retards dans les commandes de matériel et d'armement. Leur élaboration est longue, car leurs auteurs ont tendance à rechercher la perfection dans leurs estimations et leurs hypothèses.

D'autre part, ces méthodes sont nouvelles pour tout le monde, les analystes de systèmes y compris. Ils doivent, dans bien des cas, travailler à tâtons et sont parfois bloqués par des difficultés qu'ils n'arrivent pas à cerner correctement mais qu'ils désirent néanmoins surmonter.

Les études se sont souvent éternisées alors que le besoin pressait. Ainsi, le fusil M-16 actuellement utilisé dans la guerre du Vietnam, est une arme parfaitement au point, mais elle fut mise en service beaucoup trop tardivement.

Il faut se rendre compte, à un certain moment, qu'il est préférable de conclure une étude même incomplète, car son amélioration ne vaudrait plus la peine d'être recherchée eu égard à l'urgence de la décision à prendre. Il n'y a pas de règle qui fixe ce moment crucial et c'est justement là que l'analyse de systèmes devient un art et non plus l'application de techniques mathématiques ou statistiques particulièrement bien au point.

b-: emphase excessive sur les coûts.

Les analystes, désireux d'une certaine perfection de leur travail, trouvent dans les coûts leur élément favori car il s'agit de données souvent plus nombreuses et plus exactes que les mesures de l'efficacité. De ce fait, ils n'attachent peut-être pas suffisamment d'attention à l'énumération et à l'évaluation des avantages. En outre, ils seront tentés de réaliser des économies budgétaires.

Il peut leur arriver de considérer certaines dépenses comme des gaspillages, simplement parce qu'ils n'ont pas décelé l'ensemble des bénéfices qu'on pouvait retirer de projets apparemment concurrents.

Autrefois, lorsque chaque service développait ses propres armes, leur compétition, au bon sens du terme, pouvait s'avérer profitable. C'est elle qui permit la mise au point simultanée des moteurs d'avion à refroidissement à air (Navy) et à eau (Air Force).

Avec ces deux types d'appareils, les Etats-Unis contribuèrent à la victoire des forces alliées dans la deuxième guerre mondiale, alors que l'un sans l'autre eût été insuffisant.

Avec une analyse coût-efficacité préalable, il est bien probable qu'un seul des deux systèmes aurait vu le jour, eu égard à l'économie à réaliser sur l'un des deux projets. On aurait certainement recherché le moyen de

construire un seul type d'avion qui puisse servir à la fois à la Navy et à l'Air Force.

C'est une tendance semblable qu'on suivit dans l'étude de l'avion F-111 ou TFX. Ce projet fut un échec et c'est l'exemple maintes fois avancé par les adversaires du PPBS pour mettre en doute la valeur de l'analyse. Mc Namara pensait pouvoir économiser un milliard de dollars en ne développant qu'un seul avion pour les trois utilisateurs suivants: Air Force, Navy et Marine. Ces derniers se retirèrent immédiatement du projet. La Navy fit de même, après y avoir néanmoins englouti 200 millions de dollars en pure perte.

La version définitive de l'avion paraît convenir à l'Air Force, quoiqu'elle ait à déplorer plusieurs chutes de ces appareils et que le projet lui ait finalement coûté bien plus cher que prévu.

Certains observateurs donnèrent un large écho à ce fiasco qu'ils présentèrent comme celui des analystes et de leurs techniques. Enthoven s'en défend: "Malheureusement, nous ne sommes pas qualifiés pour rédiger personnellement un rapport sur les principales décisions qui ont été prises au sujet du TFX au début des années 60 et qui ont alimenté la plus grande part de la controverse. Car il a été publiquement reconnu, à plusieurs reprises, que le bureau d'analyse n'était pas impliqué dans les décisions initiales du TFX." (45)

Il nous est difficile de juger en la matière et il nous paraît préférable d'exprimer l'avis apparemment neutre du Sénateur H.M. Jackson: "Si nous avions utilisé l'analyse de systèmes pour le TFX, certains des problèmes que nous connaissons actuellement et que nous avons déjà rencontrés depuis que le projet est en route, auraient pu être évités. Cela aurait pu devenir le plus grand triomphe de l'analyse de systèmes." (46)

En d'autres termes, les détracteurs de la méthode ont quelque peine à trouver un cas dans lequel il soit prouvé, d'une manière indiscutable, son éventuelle carence.

Certes, l'analyse de systèmes n'a pas contribué, du moins dans ce contexte particulier, à la prise de décisions spectaculaires, mais une organisation ne s'embarrasse guère du souci de fournir un quelconque spectacle dans sa gestion. Elle recherche bien davantage une meilleure préparation de ses décisions et tout effort d'analyse en ce sens est parfois aussi important que le contenu même de la décision.

Les faits ont montré que cette technique avait, très rapidement, dépassé les limites du Département américain de la défense, trouvant dans d'autres domaines non militaires des champs d'application nombreux et fructueux.

CHAPITRE TROISIEME

LE PLANNING PROGRAMMING BUDGETING SYSTEM

Le Département américain de la défense n'était pas le seul organisme confronté à de tels problèmes d'organisation et de planification. La plupart des efforts entrepris s'étaient certes concentrés sur le Pentagone mais Alex M. Mood reconnaissait dès 1965: "Je pense que nos talents sont trop monopolisés par les préoccupations de défense nationale." (47) Effectivement, dans bien des ministères, on pressentait les conséquences favorables de telles méthodes. L'application du PPBS s'avérait notamment souhaitable dans les quatre domaines suivants: l'éducation, la santé, la sécurité routière et les transports urbains.

a-: l'éducation.

De tout temps, on s'est demandé si l'on pouvait mesurer la valeur d'un système scolaire en termes monétaires. Naturellement, cela est impossible.

Supposons un milliard supplémentaire à investir au sein de l'Education Nationale. Faut-il augmenter les salaires des enseignants ou améliorer leur formation? Ou bien, faut-il investir pour une amélioration de la télévision éducative ou pour la construction de nouvelles installations? Autant de problèmes qui se posent à l'autorité de décision et qui ne peuvent être analysés avec les moyens qui sont actuellement à sa disposition.

b-: la santé.

Contrairement à ce que pensent certains auteurs, on ne peut accepter sans autre l'affirmation que la santé n'a pas de prix. Il faut admettre au contraire qu'il existe une certaine limite au-delà de laquelle on ne peut investir sans compromettre l'équilibre financier et vital d'un pays. En se référant à des estimations financières simples, il est possible de montrer quel serait le bénéfice réalisé par une nation, si elle parvenait à vaincre une maladie déterminée. Les salaires perdus par les malades et le coût des

décès prématurés représentent les avantages d'un programme de lutte contre cette maladie qui pourrait être reconnu rentable, voire même très profitable.

Cependant, imaginons ce qu'un pays comme l'Inde pourrait investir dans son programme médical, si un tel raisonnement aboutissait automatiquement au lancement d'un programme d'action ...

Un choix correctement fondé devient donc obligatoire, d'autant plus que les moyens mis en oeuvre pour l'exercice d'une médecine moderne deviennent de plus en plus lourds, financièrement parlant.

La science économique est sûrement appelée à jouer un rôle important en ce domaine.

c-: la sécurité routière.

Il n'est pas de meilleur exemple dans lequel soient aussi bien mélangés des données quantitatives et des éléments qualitatifs. Sur ce sujet particulièrement difficile, les responsables français lancèrent dès 1964 une étude pilote reconduite en 1970. (48)

Si l'on consulte les statistiques des accidents et victimes de la route, les résultats ne peuvent être qualifiés de spectaculaires. La faute en incombe uniquement aux décisions politiques concernant le choix des moyens, car jamais la méthode appliquée ne fut mise en cause.

d-: les transports urbains.

C'est en ce domaine que les plus célèbres analyses coûts avantages furent réalisées, notamment l'étude effectuée sur le métro londonien lors de l'introduction de la Victoria-Line. (49)

Les responsables parisiens s'inspirèrent de ces travaux pour la réalisation de leurs plans d'aménagement dans la région parisienne.

Les techniques du PPBS pouvaient être utilisées en dehors des questions militaires, et d'autre part, nombre d'organismes affrontaient un problème identique: répartir des ressources limitées parmi des secteurs d'activité de plus en plus nombreux.

Le manque d'autres moyens d'analyse permit au PPBS de devenir l'objet d'un engouement sans précédent. Le Président des Etats-Unis introduisit et généralisa le procédé, sans attendre les résultats fournis par le Département de la défense, dont le premier plan quinquennal n'était pas encore arrivé à son terme.

Dans son message du 25 août 1965, le Président Johnson définit la tâche de chaque service: "Dans ce nouveau système, chaque chef d'agence et de service devra installer un groupe d'experts qui, à partir des méthodes modernes d'analyse, définira les buts du département pour les années à venir. Une fois ces buts établis, le système nous permettra de choisir les buts de l'Amérique." (51)

Plus loin, il souligne les objectifs du nouveau système, avant d'en tirer les conséquences:

"Le système que je vous soumets aujourd'hui a trois objectifs principaux:

1- il vous permettra de trouver des moyens nouveaux pour accomplir les tâches d'une meilleure manière et de façon moins coûteuse;

2- il aura pour effet d'améliorer considérablement le jugement, grâce à une information accrue;

3- il nous permettra de satisfaire les besoins de tous les Américains avec un minimum de gaspillage. Du fait que nous serons à même de prendre des décisions meilleures qu'auparavant, je pense que les citoyens de cette nation tireront davantage profit de chaque dollar qui sera dépensé en leur nom." (52)

Ainsi, du jour au lendemain, les principes du PPBS devinrent obligatoires et furent appliqués dans tous les départements de l'Administration américaine, non sans quelques difficultés, car chacun d'eux ne se prêtait pas avec un égal bonheur à de telles méthodes. La gestion d'un Ministère des affaires étrangères ne peut se comparer à celle du Pentagone. Une certaine période d'adaptation était pour le moins nécessaire.

Ce mouvement ne devait pas se limiter aux frontières américaines. La plupart des administrations du monde occidental, en particulier les administrations militaires, appliquèrent, soit en totalité, soit en partie, cer-

taines des techniques du PPBS.

Le cas français retiendra plus particulièrement notre attention, car la manière d'introduire la nouvelle méthode nous paraît originale et intéressante.

Dans sa déclaration à l'Assemblée Nationale du 16 septembre 1969, le Premier Ministre Chaban-Delmas annonçait: "Nous appliquerons systématiquement les méthodes modernes de rationalisation des choix budgétaires." (53)

Pourtant les responsables français sont conscients des difficultés d'imposer un nouveau concept de travail à une administration qui n'y est pas préparée. V. Giscard d'Estaing, Ministre de l'économie et des finances ne s'en est pas caché: "En ce qui concerne les programmes, c'est-à-dire la mise en oeuvre de ces méthodes nouvelles, deux observations doivent être faites: il s'agit d'une oeuvre de longue haleine, car il faut transformer un très grand nombre de comportements et de méthodes; d'autre part, cela ne peut être qu'une oeuvre collective et volontaire." (54)

La France, au lieu d'imposer de manière autoritaire à ses fonctionnaires un bouleversement de leurs habitudes, a préféré attendre que ceux-ci en viennent d'eux-mêmes à souhaiter l'introduction de ces nouvelles méthodes. Aucune instruction impérative ne fut adressée aux administrations, mais on chercha à les persuader par l'organisation de conférences, séminaires, colloques et par l'édition d'un bulletin. La rationalisation des choix budgétaires (RCB) est directement inspirée du PPBS américain. Il ne nous paraît pas essentiel de relever les différences minimes séparant les deux concepts, de même que nous laisserons de côté la polémique sur les origines historiques de ces idées. Nous nous contenterons d'examiner les divers instruments de la méthode qui tous, plus ou moins, furent appliqués au cours des exemples brièvement cités.

Comme dans bien des domaines, les faits précèdent la théorie. C'est pourquoi il existe de nombreuses définitions du PPBS. Nous nous en tiendrons à celle de X. Greffe:

"Le PPBS, entendu au sens large, consiste pour chaque agence et service principal de l'administration:

1- à projeter à très long terme leurs objectifs et leurs besoins (planning)

2- à partir de cette première étape, à définir un programme de leurs activités à moyen terme, d'une manière fonctionnelle. Ce programme s'étend normalement sur une période de cinq ans et il devra être révisé annuellement (programming)

3- à partir de cette seconde étape, à établir leur proposition de budget annuel comme la première année du programme continuellement révisé. Cette troisième étape aboutit donc à passer du programme pluriannuel au budget annuel (budgeting)." (55)

Cette définition nous semble complète et surtout, elle précise sans équivoque l'enchaînement des différentes phases. C'est dans la seconde phase que réside l'originalité du PPBS. L'établissement des budgets de programme que constitue le "programming", permet de relier la budgétisation aux autres étapes de l'élaboration de la décision.

Le budget de programme n'est pas un budget prévisionnel quinquennal classique dont la première tranche serait le budget annuel. Il n'est pas le sous-produit du budget traditionnel.

Paragraphe 1-: Le budget de programme.

A-: Origines du budget de programme.

R. Anthony attribue trois fonctions à tout budget: la stratégie, le contrôle de gestion et le contrôle d'exécution.

" - La stratégie (strategic planning) consiste à décider des objectifs de l'organisation, des changements à apporter à ces objectifs, des ressources à utiliser pour les atteindre et des politiques devant régler l'acquisition, l'utilisation et la disposition de ces ressources ...

- Le contrôle de gestion (management control) est le procédé par lequel les dirigeants s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées effectivement et efficacement pour atteindre les objectifs de l'organisation ...

- Le contrôle d'exécution (operational control) permet de s'assurer que les tâches spécifiques sont exécutées effectivement et efficacement." (56)

Les deux dernières fonctions sont couramment exercées aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

A l'origine, le budget national n'avait pour but que de permettre un contrôle du parlement sur l'action du gouvernement. Un simple contrôle d'exécution suffisait. Personne ne se souciait de rechercher une quelconque efficacité ou productivité lors de l'élaboration du budget. Chaque année, les gouvernements présentaient des budgets de reconduction. En 1949, aux Etats-Unis, se réunit la Commission Hoover qui a pour tâche d'établir une nouvelle structure des différents services de l'Etat et d'en améliorer le fonctionnement. Désormais, on doit pouvoir juger la qualité des services rendus par l'Administration et un contrôle doit s'exercer sur la gestion des différents ministères.

Sur le plan de l'économie privée, les firmes ne se contentent plus des indications fournies par un compte de pertes et profits ou par un bilan donnant une vision des moyens mis en oeuvre pour la réalisation des objectifs de la société.

Depuis longtemps, on a passé au stade de l'analyse des coûts et le budget est devenu un instrument de contrôle de gestion.

Mais ici comme là, le problème du budget, instrument de la stratégie, n'a pas encore été résolu. Le fossé s'est peu à peu creusé entre les instances chargées de la planification générale et les instances chargées de la budgétisation de leurs services.

La réforme entreprise trouve ses fondements dans l'évolution des faits, des idées et des techniques.

a-: l'évolution des faits.

- la croissance des budgets rend nécessaire la mise en place d'un système budgétaire qui permette une meilleure rationalisation dans le choix des orientations prises par les autorités de décision.

- toute organisation est sollicitée non seulement par des problèmes toujours plus nombreux, mais encore les programmes deviennent de plus en plus coûteux.

- de ces deux extensions des dépenses résulte une conséquence logique: les gaspillages issus d'éventuelles erreurs risquent d'être à leur tour considérables.

- à une époque où l'on parle fréquemment de participation et de collaboration, les options prises par la direction centrale doivent être connues de toutes les parties concernées. Le budget peut transmettre le contenu des orientations décidées par les responsables.

- enfin, le coût de certains programmes est si élevé qu'on ne peut plus les apprécier dans un cadre aussi étroit que l'exercice annuel du budget traditionnel.

b-: l'évolution des idées.

- toute dépense, qu'elle soit publique ou privée, est utile en elle-même. Une attribution de crédit à l'éducation ou à la santé est une bonne chose, mais ce qu'il convient de justifier, ce sont les avantages marginaux à retirer d'une augmentation des fonds mis à la disposition de l'un ou l'autre secteur. De même, une éventuelle diminution de crédits doit être correctement fondée.

- s'il existe une limite supérieure au budget, celle-ci n'est pas absolue. Le budget général peut être plus ou moins élargi, mais surtout sa distribution interne offre de nombreuses possibilités.

- ce travail d'analyse constante et d'examen répété permet aux organisations de lutter contre une certaine routine qui aurait tendance à se manifester au sein d'une administration. Il faut que chaque dépense soit rattachée à l'obtention d'un objectif dûment choisi.

- l'affectation de ressources rares à des emplois concurrents tout en recherchant le meilleur résultat possible est un problème qui se pose à toute organisation, aussi bien publique que privée. Le choix d'objectifs pertinents doit se doubler d'une recherche des meilleurs moyens d'y parvenir.

c-: l'évolution des techniques.

Il est inutile de vouloir faire de la stratégie lorsqu'on manque encore des contrôles d'exécution et de gestion.

Le budget de programme n'est possible que s'il existe déjà de solides bases de comptabilités générale et analytique. Or, du moins dans l'administration publique américaine, le budget fonctionnel est d'introduction récente, le rapport de la Commission Hoover ne datant que de 1949. A côté de l'évolution des techniques budgétaires, il faut également mentionner les progrès du calcul économique et l'apport des ordinateurs électroniques.

Il convient maintenant d'examiner les nouveautés introduites par le budget de programme en comparaison des concepts traditionnels.

B-: Budget de programme et budget de moyens.

Le budget de moyens correspond à ce qu'Anthony préconisait pour le contrôle d'exécution. Il met l'accent sur la permanence et la continuité des services. Ceux-ci sont maintenus en vie par leur existence et indépendamment, dans une certaine mesure, des tâches qu'ils ont à accomplir. Le budget de programme et le budget de moyens diffèrent du double point de vue suivant:

a-: la présentation.

La présentation traditionnelle ventile des crédits par services, puis à l'intérieur des services par bureaux, sous-bureaux etc. ... Les dépenses sont fractionnées et réparties parmi un grand nombre d'unités qui ne sont pas reliées les unes aux autres.

A ce morcellement par services s'ajoute un strict découpage dans le temps,

puisque le budget traditionnel est basé sur le principe de l'annualité. Les appropriations accordées aux services importants sont divisées en sous-appropriations permettant un rigoureux contrôle d'exécution sur les types spécifiques de dépenses. Bien souvent, les transferts entre les divers postes budgétaires sont interdits.

Le système met l'accent sur la façon dont les fonds sont dépensés, plutôt que sur le but dans lequel ils sont dépensés. La justification de l'octroi de tels crédits ne peut pas se faire sur des bases objectives. L'attribution des ressources tient davantage d'un plaidoyer relayé par un compromis, que d'une démonstration.

En d'autres termes, ce type de budget n'est d'aucun secours pour l'édification d'une stratégie, sans pour autant que cette faiblesse ne remette en cause sa valeur et la nécessité de sa présence.

L'organisation doit savoir comment sont dépensées ses ressources et doit avoir un moyen de contrôle pour savoir si juridiquement ses allocations ont bien été utilisées comme elle le désirait.

La classification des dépenses par programmes ne saurait en aucun cas se substituer à celle par services. Bien au contraire, elle s'y ajoute et tente de mettre en lumière l'incidence sur un service d'une réduction de ses crédits ou, au contraire, d'une augmentation de ses moyens.

b-: la procédure.

Les procédures adoptées pour chacune de ces deux présentations divergent totalement.

- le budget de moyens ne concentre pas l'attention des responsables sur les missions à accomplir, du fait qu'il n'existe aucune liaison entre l'approbation des divers programmes et leurs implications financières.

- d'autre part, il consacre l'établissement d'un fractionnement important des attributions. On examine les dépenses à un niveau de plus en plus bas, de telle sorte qu'on perd de vue le sens dans lequel ces allocations doivent être faites. Ainsi le budget n'est pas considéré globalement comme il devrait l'être.

- cette fragmentation excessive des différents postes du budget aboutit à une surcharge nuisible de détails. Il en résulte une certaine uniformité

de tous les postes, dont certains sont importants et d'autres moins. Ils sont tous traités de la même manière, par des personnes identiques, alors qu'on pourrait procéder à une gradation des problèmes et répartir certaines responsabilités à divers niveaux hiérarchiques.

- du fait de leur fragmentation, la période de temps consacrée à l'examen de tels budgets est trop longue. Cet inconvénient devrait plaider en faveur d'une meilleure répartition des responsabilités parmi les cadres d'une administration. Le budget traditionnel d'exécution peut être établi par des responsables subalternes à ceux qui ont pour mission d'élaborer la stratégie de l'organisation.

En conclusion, il suffit pour bien montrer la différence entre les deux types de budget, de remarquer qu'ils ne correspondent abolument pas aux mêmes buts. L'un cherche à contrôler l'exécution des tâches prescrites, et veille à ce que les fonds soient effectivement dépensés selon la volonté des responsables et non détournés de l'usage qu'on voulait en faire. L'autre est un élément de la stratégie générale de l'organisation. Ils ne sont en aucune manière en compétition et ne sauraient s'exclure mutuellement.

C-: Budget de programme et budget de gestion.

Le budget de gestion apparaît postérieurement au budget d'exécution. C'est en quelque sorte une amélioration du budget d'exécution dans les deux domaines de la présentation et de la procédure.

a-: la présentation.

La première réforme tend à ventiler les dépenses par catégories fonctionnelles. A côté de la répartition par postes de dépenses, apparaît une autre comptabilité qui indique la répartition des crédits selon les différents ministères. Ainsi, l'on peut savoir combien sera dépensé pour la défense, combien pour la santé, l'éducation, etc. ...

Une telle répartition indique au gouvernement qu'il consacre plus à telle fonction plutôt qu'à telle autre. Dans le temps, il est possible de faire

des considérations sur les variations des dépenses, celles-ci pouvant augmenter ou décroître. Mais rien n'indique si cette part est excessive, suffisante ou tout simplement insuffisante.

b-: la procédure.

La deuxième réforme a mis l'accent sur l'analyse des coûts des tâches. Cette phase a introduit une comptabilité analytique dans l'administration publique. Les firmes privées ont largement développé ce concept. Pourtant ces études ont une portée limitée en ce qui concerne le choix de stratégies non axées sur le profit.

Cette analyse permet de juger si les tâches prescrites ont été exécutées efficacement, mais non pas de savoir si elles devaient ou non être entreprises.

Le budget de programme est bien plus ambitieux que les deux budgets traditionnels. Il convient d'autre part, de relever qu'il est élaboré par les instances supérieures de l'organisation. C'est pourquoi, il est parfois difficile d'en montrer les différences d'avec le budget de gestion.

L'exemple de la garde côtière, cité par A. Schick (57) nous permettra de mieux cerner ces divergences.

Un budget de gestion d'une garde côtière donnerait la répartition suivante:

1- fonctionnement des navires
2- fonctionnement des avions
3- réparation et approvisionnements
4- autres

Le schéma de cette répartition est probablement très voisin de l'organisation du service de la garde côtière, à savoir qu'il y a un département des navires, un département des avions etc. ... C'est selon cette répartition qu'on peut se faire une opinion sur la plus ou moins bonne gestion des moyens mis en oeuvre.

Mais la finalité de la garde côtière n'est pas d'acquérir et d'entretenir des avions ou des navires. Ses missions sont d'un ordre différent.

Elles pourraient être, par exemple,:

1- recherche et sauvetage des sinistrés
2- guidage du trafic maritime
3- opérations de police
4- divers

Une telle présentation est axée sur la stratégie. Elle permet de dire s'il faut ou non acquérir un avion de plus. On peut comparer le rendement des sommes consacrées aux diverses missions et mieux décider ainsi de celles qui valent la peine d'être entreprises, améliorées, renforcées ou réduites.

Le budget de programme est donc structuré en fonction du résultat à obtenir. Il ne nécessite pas, comme le budget d'exécution, un fractionnement excessif des dépenses. Il est plus global et tend à considérer les problèmes d'un point de vue général. Il est un instrument d'élaboration de la politique et il est tourné vers l'avenir.

Dans un premier temps, les répercussions pratiques des décisions ne sont pas considérées dans le menu détail. Ce n'est qu'au cours d'une seconde phase que le budget de programme est transposé au sein des comptabilités traditionnelles par l'intermédiaire d'un code, afin que l'on puisse également suivre la gestion et l'exécution des décisions. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il devient opportun de procéder à un examen approfondi des coûts.

En conclusion, nous pouvons souligner que le budget de programme ne s'apparente ni au budget d'exécution ni au budget de gestion. Bien au contraire, il constitue une entité totalement inédite, dont la gestion réclame également, et nécessairement, l'introduction d'un nouveau système.

Paragraphe 2-: La gestion du budget de programme.

Analysant les trois fonctions qu'Anthony assignait à tout budget, nous avons relevé que deux d'entre elles, le contrôle de gestion et le contrôle d'exécution, étaient déjà parfaitement connues des administrations ou des firmes privées.

Ces deux concepts reposent sur des systèmes de gestion solides et largement éprouvés: la comptabilité générale et la comptabilité analytique.

A-: La comptabilité générale.

Elle enregistre les opérations qui s'effectuent au sein de l'organisation et répartit les différentes dépenses selon leur nature.

C'est la classification que nous retrouvons dans un compte de pertes et profits:

- traitements et salaires
- charges sociales
- frais d'exploitation
- frais financiers
- amortissements ...

Une première analyse s'opère lors de la comptabilisation de ces dépenses, en ce sens que les frais sont fractionnés en un grand nombre de catégories de frais partiels.

Mais ce n'est pas ce caractère analytique qui est le plus important: on s'attache bien davantage au caractère juridique de la procédure. C'est également à cette forme d'allocation des ressources que sera dévolue une certaine force contraignante au cours de l'année à venir. Car, comme son nom l'indique, seul un budget d'exécution a force exécutoire, même si la décision peut être fondée sur un autre type de comptabilité.

B-: La comptabilité analytique.

L'analyse des coûts prend ici toute son importance. Les données fractionnées de la comptabilité générale sont reprises et traitées selon une optique différente. De nouvelles répartitions peuvent être faites au cours de cette phase, parfois sous forme d'imputations. Les coûts sont regroupés de façon à faire apparaître un certain nombre de postes budgétaires, pour lesquels un responsable est désigné. Cette comptabilité analytique tend à surveiller l'efficacité des moyens mis en oeuvre. Elle permet l'établissement de prix de revient pour un produit ou un service. L'accent est mis sur la gestion et les responsabilités qui en découlent. En conséquence, le budget de gestion, issu de la comptabilité analytique a été calqué sur l'organigramme de l'organisation. Le budget devient organique et non plus fonctionnel.

Nous ne nous attarderons pas davantage sur deux types de comptabilité couramment utilisés dans les entreprises: celle des matières et celle des clients.

C-: Caractéristiques de la comptabilité traditionnelle.

Nous pouvons tirer de ces différentes comptabilités certaines caractéristiques communes, qui se retrouvent aussi bien dans les administrations publiques que dans les firmes privées:

- l'inscription d'une opération ne peut figurer dans la comptabilité traditionnelle que si cette opération est exprimable en des termes monétaires. Or on peut perdre ainsi une source appréciable de renseignements. L'évaluation comptable d'un stock est le produit d'une certaine quantité physique par un prix unitaire.

- le budget est établi par un grand nombre de groupes spécialisés au sein des divers services et départements de l'administration. Il ne peut donc être l'objet d'un examen global.

- la pratique comptable retient l'année comme horizon temporel. De ce fait, le processus budgétaire classique est, lui aussi, basé sur le principe de l'annuité. Les décisions de dépenses ne sont prises que pour l'année à venir.

- la comptabilité est tournée avant tout vers le passé. Certes, on a considérablement amélioré la qualité de ses services. Son rôle de prévision n'est plus négligeable, mais la reconnaissance de son importance en tant que tel par les services comptables tarde quelque peu. Les comptes prévisionnels sont généralement élaborés par des services de planification ou de budgétisation, mais non par les services de comptabilité.

- la pratique comptable ne permet pas de répondre correctement aux questions essentielles que se posent les centres de décision. Ceux-ci ont besoin d'un service intermédiaire de statistiques pour obtenir les informations désirées. Ces services puisent leurs renseignements dans la comptabilité. Il semble donc qu'il y ait un manque de cohérence entre ce que la comptabilité actuelle fournit et ce que les responsables attendent d'elle.

- seul l'optique de la dépense est retenue dans le système actuel. Certes, il existe la comptabilité des clients, dont l'analyse s'avère souvent instructive, mais jamais l'examen des dépenses n'est mis en relation avec le résultat obtenu, si ce n'est en dernier ressort, par la comparaison entre les coûts et les bénéfices, les débits et les crédits.

- cette tendance a pour inconvénient de faire des expériences passées des points de repère trop faciles. D'une part, les budgets sont souvent établis en fonction de ceux de l'exercice précédent. D'autre part, une référence trop marquée vers le passé risque de freiner et de restreindre le champ des investigations dans la recherche de toutes les possibilités en vue d'atteindre un objectif déterminé.

D-: Vers un nouveau type de comptabilité.

La comptabilité, telle qu'elle existe actuellement, ne constitue pas un système de gestion suffisamment au point pour la mise en oeuvre de la troisième fonction allouée au budget par Anthony, celle de la stratégie.

Ray et Menke définissent ainsi quels devraient être les principaux objectifs de la comptabilité:

" - fournir les informations nécessaires à l'élaboration des décisions au sujet de l'allocation de ressources rares pour l'obtention d'un objectif (ou de plusieurs objectifs) d'une organisation (ou d'une sous-unité)

- reporter les conséquences des décisions déjà prises de façon à
  - déterminer si les objectifs ont été atteints ou non,
  - fournir des informations nouvelles pour améliorer à l'avenir l'allocation des ressources." (58)

Les auteurs constatent qu'il existe actuellement un fossé entre ce que la comptabilité est et ce qu'elle pourrait être, pour le plus grand bien des diverses organisations.

Selon eux, les comptables doivent développer:

" - des analyses qui soient utiles à la planification stratégique,

- des analyses sur les coûts et les avantages attachés aux diverses solutions alternatives susceptibles d'atteindre les objectifs de l'organisation, et
- de meilleurs moyens pour identifier, quantifier et évaluer les qualités du service final obtenu." (59)

C'est apparemment le troisième de ces points qui cause le plus de problèmes aux professionnels de la comptabilité. Sans nul doute, c'est le plus difficile à réaliser. Il exige beaucoup de qualités de la part des comptables, notamment d'appréciables capacités d'ingéniosité dans la recherche et le choix de critères adéquats.

La détermination des objectifs d'une oraganisation ne rentre pas, en réalité, dans les attributions de la comptabilité. Mais l'une des fonctions de cette dernière consiste à fournir tous les renseignements permettant de constater la réalisation des objectifs et ces renseignements, à leur tour, peuvent modifier certaines politiques.

La comptabilité conventionnelle rend d'éminents services aux organisations orientées vers la seule recherche du profit. Néanmoins, le rendement financier n'est plus un but exclusif et le système comptable actuel ne représente plus qu'une partie de la comptabilité de demain. Face à une telle conjoncture, la profession comptable peut saisir l'occasion d'étendre ses prérogatives et son importance au sein des organisations.

Paragraphe 3-: Les problèmes du budget de programme.

Les problèmes du budget de programme seront examinés du triple point de vue suivant: problèmes conceptuels, opérationnels et institutionnels.

A-: Les problèmes conceptuels du budget de programme.

Nous avons souligné l'intérêt du budget de programme, mais nous n'avons pas donné de définition exacte et complète de ce concept. A dire vrai, ce sont les conditions particulières de chaque cas qui dictent le nombre de programmes à créer et leur contenu. La nature de ce problème conceptuel

peut être exprimée par une simple question: qu'est-ce que l'organisation cherche à faire? C'est en fait une question philosophique à laquelle nous tâcherons d'apporter une réponse ultérieurement.

Il existe néanmoins une deuxième manière de poser le problème. Compte tenu d'un certain contexte, est-ce qu'une décision doit être prise maintenant ou reportée à plus tard?

On ne prend plus en considération le bien-fondé du programme mais son opportunité. Pour venir à bout de ce problème, il convient d'acquérir une meilleure compréhension de la logique et du processus de préparation de la décision. Parfois, les structures existantes de l'organisation et les méthodes de préparation de la décision peuvent constituer de réels obstacles à cette compréhension.

Il n'est pas question de rejeter les pratiques conventionnelles comme inopérantes, mais il est bon de retourner aux véritables fondements des décisions.

Les programmes doivent exprimer les volontés de l'autorité suprême. Cette remarque permet d'entrevoir les difficultés qui peuvent surgir entre les responsables de la stratégie et les responsables de la gestion de l'organisation.

B-: Les problèmes opérationnels du budget de programme.

a-: délimitation d'un programme.

Dans bien des cas, les activités constituant un ensemble logique de programmes se trouvent éparpillées dans plusieurs départements, services ou bureaux. La première tâche des analystes consiste donc à faire l'inventaire de toutes les cellules de l'organisation qui participent respectivement aux différents programmes majeurs. Il est à craindre que les chefs des diverses divisions résistent à de tels recoupements, de peur de voir leurs pouvoirs restreints. En outre, il y a de fortes chances pour que le système ne fonctionne pas immédiatement de manière parfaite, ce qui laisse planer un certain scepticisme à son égard. Durant une plus ou moins longue période d'adaptation, les estimations de coûts seront sujettes à discussion car on aura parfois recours à des répartitions ou des attributions arbitraires. Par

exemple, un même personnel peut participer à plus d'un programme à la fois.

La solution serait d'avoir des éléments de programme largement indépendants. Malheureusement, la vie est complexe et des éléments de programme indépendants sont rarement obtenus. De toute manière, chaque organisation doit trouver ses propres solutions. La structure de programmes est susceptible de s'améliorer et de se transformer avec l'expérience.

b-: conflits entre comptabilités.

Puisque le budget de programme ne se substitue pas aux budgets existants d'exécution et de gestion, des conflits peuvent surgir entre des décisions de programme et des décisions d'exécution.

Aussi longtemps que certaines décisions seront prises en termes de moyens de dépenses, elles viendront troubler le système nouveau. En particulier, les propositions de changement de programme peuvent causer une confusion considérable, car cette flexibilité s'accorde mal avec la rigidité des attributions budgétaires. La possibilité de ces conflits contraint à rapprocher le budget de programme le plus près possible du cycle budgétaire annuel, afin que toutes les divergences puissent être relevées. Cette contrainte de temps peut paraître gênante, mais il semble impossible de faire autrement.

c-: centralisation de l'autorité.

Le budget de programme, qui contient un mécanisme de renforcement des décisions générales, peut conduire à une centralisation de l'autorité. On peut concevoir certes un système décentralisé dans lequel les chefs de département et de service remplissent parfaitement leur rôle et trouvent une motivation supplémentaire dans l'utilisation de la méthode PPBS. Pourtant, il est indéniable que la majorité des dirigeants se sont généralement servis de ce nouveau concept pour renforcer leurs pouvoirs défaillants, par suite, par exemple, d'un éclatement des dimensions de leur organisation, puisque le système offre davantage d'informations aux responsables.

L'accroissement du pouvoir central occasionne des coûts importants, et finalement, le budget de programme n'est peut-être pas la solution la plus coûteuse.

d-: participation.

La façon dont le système va fonctionner, dépend de bien des facteurs: l'un des facteurs essentiels est la délégation des responsabilités au travers de l'organisation.

Le pouvoir central doit fournir aux instances inférieures tous les renseignements concernant les lignes directrices de sa politique. En contrepartie, les responsables subalternes doivent participer au système et vouer toute leur attention à son bon fonctionnement, en soumettant notamment au pouvoir central toutes les solutions possibles d'un problème.

La direction générale doit s'attacher à conserver à ces instances un pouvoir effectif de marchandage, afin de leur permettre de soutenir leurs solutions avec suffisamment de poids.

Car l'organisation aurait grand tort de se priver du concours des services qui sont les plus proches des problèmes courants. Sans pouvoir de discussion, les agences d'exécution perdraient toute motivation à la recherche de nouvelles solutions.

Cependant, cette liberté ne doit en aucun cas déboucher sur une sorte d'anarchie. Un bureau central chargé de la coordination et de la surveillance de ces études est indispensable. Le danger serait alors de lui accorder des prérogatives trop étendues, d'où un excès de centralisation. L'opinion du groupe central risque de s'avérer déterminante du fait même de sa position hiérarchiquement supérieure. Cette tendance serait vivement regrettable, car bien souvent les planificateurs centraux, à l'abri des contingences de la gestion permanente des services, visent des objectifs bien plus audacieux que ceux retenus par les responsables subalternes de la gestion qui, eux, sont en constant rapport avec les difficultés pratiques.

En résumé, il convient de remarquer qu'il s'agit ici, comme ailleurs, d'un problème de dosage dans l'attribution des compétences. Aucune solution ne peut être envisagée dans l'absolu, car les conditions propres à chaque organisation permettent seules de trouver un juste équilibre.

Nous avons essayé, dans ce passage, de montrer quels pouvaient être tous les inconvénients du budget de programme.

Cependant, les alternatives à cette méthode sont pour l'instant inexistantes. Nous pouvons, d'un autre côté, formuler trois règles qui permettent

à des échelons différents, de pallier dans certaines circonstances les défauts de la méthode:

- il faut savoir adopter une grande variété de budgets de programme. Chaque arrangement doit être spécifiquement adapté à la situation à laquelle il doit faire face.
- le budget de programme doit être étroitement lié au cycle annuel, même si cela apporte une certaine restriction au concept. Ainsi, dans une large mesure, les conflits entre les procédures budgétaires traditionnelle et nouvelle peuvent être évités.
- la direction centrale doit réserver à ses cadres subalternes une certaine autorité de décision.

C-: Les problèmes institutionnels du budget de programme.

L'introduction d'un nouvel instrument au sein d'une administration constitue une menace directe pour tous les arrangements institutionnels existants. L'apport d'une meilleure information pour la prise de décisions n'est pas forcément accueilli avec empressement par les intéressés.

Deux thèses peuvent s'affronter sur la manière d'introduire le PPBS: la manière autoritaire et la persuasion.

Le Président Johnson opta pour la manière autoritaire, imposant à tous ses départements l'utilisation de la nouvelle méthode. Une telle procédure doit s'appuyer sur des responsables forts et capables de soutenir le choc en retour engendré par un tel bouleversement.

Les Français ont préféré la voie de la persuasion. Ils avaient l'avantage sur leurs collègues américains de posséder au moins l'expérience, certes toute récente, mais pratique, des Etats-Unis. Il était plus facile de procéder ainsi, alors que les Américains avaient été, eux, par nécessité, des pionniers dans l'application de ces techniques.

Toujours est-il qu'aussi bien aux Etats-Unis qu'en France, les administrations publiques se trouvaient confrontées aux mêmes problèmes capitaux. Elles n'ont trouvé, pour les traiter, qu'une seule et même technique, celle du budget de programme.

SECTION II: Les mémorandums de programme

Le terme consacré au sein du Département américain de la défense était celui de "mémorandum présidentiel", auquel nous préférons le terme plus général de "mémorandum de programme". Mais les mémorandums de programme constituent, en fait, une représentation fidèle des mémorandums présidentiels institués par le Secrétaire Mc Namara. A l'origine, ces mémorandums exposaient les diverses orientations politiques que le responsable suprême de l'organisation entendait suivre et ils avaient pour but principal d'informer. Ils revêtaient, en outre, un caractère périodique, en paraissant chaque année.

La question est de savoir quels sont les sujets qui doivent faire l'objet d'une attention particulière. Pour prendre des décisions importantes et bien fondées, il faut avoir une compréhension totale du système global que représente une organisation. Celle-ci désire atteindre un certain nombre d'objectifs qu'il convient de classer. Puis il faut choisir les moyens lui permettant de parvenir à ses fins. C'est cette structure générale de l'organisation qui doit être analysée dans une première étape.

Ces budgets de programme doivent être intégrés au sein de l'organisation. La structure de programme peut entrer en conflit avec la structure de l'organisation, du fait que la première possède un caractère temporaire que la seconde n'a pas.

Paragraphe 1-: La structure de programme.

A-: La finalité d'une organisation.

"Une organisation possède une finalité qui est de vivre, de survivre, et dans la mesure du possible de prospérer." (60)

Exprimée à un niveau de responsabilité très élevé, la finalité indique les grandes options politiques de l'organisation et traduit son idéologie. Leur formulation est, pour l'organisation, l'expression d'une certaine idée philosophique qu'elle se fait d'elle-même. Elle présente un caractère de permanence, sans lequel un profond malaise risquerait d'être crée au sein

de l'organisation. Elle est, par conséquent, formulée d'une manière très qualitative et son caractère abstrait la rend difficilement opérationnelle. Pourtant, bien qu'elle ne puisse déboucher directement sur des programmes d'action, il convient de souligner l'importance que peut revêtir sa définition. Car une mauvaise définition initiale de la finalité peut écarter bien des possibilités.

Par exemple, le Pentagone doit assurer par les moyens militaires la défense des Etats-Unis et assumer les conséquences militaires des engagements politiques du gouvernement américain. Il n'est jamais fait mention de l'aide que le Département de la défense peut apporter au développement scientifique et technologique. Dès cet instant, il n'est plus logique d'admettre comme soutien aux programmes militaires, l'argument d'un quelconque progrès technique.

Une finalité, exprimée en termes très généraux, ne permet pas aux responsables de prendre des décisions. Elle ne fait qu'indiquer une ligne de pensée générale. Elle doit être traduite et interprétée en un certain nombre de missions.

B-: Les missions et leurs buts.

Les missions doivent apporter à l'organisation la garantie de sa finalité. Alors que celle-ci représentait son image quasi-philosophique, les missions sont l'expression de politiques stratégiques.

Elles n'ont pas un caractère permanent et on peut fort bien envisager qu'une certaine politique soit introduite, interrompue ou abandonnée, sans que la finalité de l'organisation s'en trouve pour autant modifiée. Cependant, ces missions sont encore exprimées de manière très qualitative et très générale. La généralité leur confère une certaine durabilité; c'est pourquoi nous qualifierons ces missions de semi-permanentes. L'une des missions d'un Etat peut être, par exemple, "l'amélioration de la sécurité routière". Une telle formulation permet de concevoir un plan d'action, mais elle demeure trop générale pour que l'on puisse prendre des décisions quant aux moyens propres à l'accomplissement d'une telle mission. De plus, l'expression d'une politique en termes aussi généraux rend très difficile le contrôle d'exécution et toute vérification de conformité des résultats ob-

tenus par rapport aux fins désirées. Il faut donc concrétiser ces missions par des buts.

Les buts sont l'expression concrète et détaillée des missions. Une mission a généralement plusieurs buts, qui sont, selon les conditions, exprimés qualitativement et de manière assez générale. Mais ils permettent déjà d'obtenir une meilleure information sur la politique décidée par les responsables.

Dans son étude sur la sécurité routière, Ternier révèle que la mission "améliorer la sécurité routière" peut se décomposer en plusieurs buts:

"- contrôler la santé des individus et dépister les déficiences,
- soigner les malades et victimes d'accidents,
- assurer le maintien de l'ordre et permettre aux individus de se sentir en sécurité,
- faciliter les échanges entre individus (ce qui implique en particulier des transports rapides, simples, confortables, bon marché, et sûrs ...),
- développer la solidarité entre les personnes et le sentiment de responsabilité collective ..." (61)

C-: Les objectifs et leurs programmes.

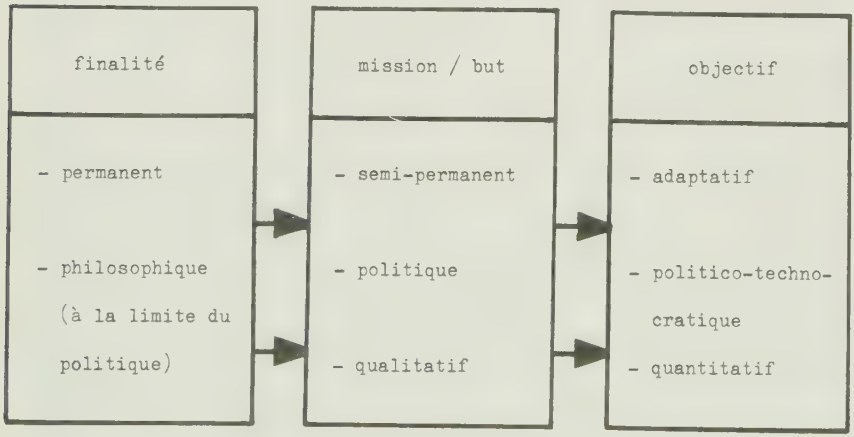
L'objectif est l'expression quantifiée d'un but pour un certain délai. Cette notion implique celle d'indicateur d'objectif. Cependant, cette quantification des buts peut poser de nombreux problèmes d'ordre théorique et subjectif.

D'une part, dans certains cas, aucune mesure raisonnable ne peut être envisagée pour le contrôle des politiques suivies et il peut s'avérer préférable de ne pas rechercher à tout prix des critères d'évaluation des buts. Une telle obstination risquerait de fausser le problème. D'autre part, il ne suffit pas de trouver un objectif approprié à la mesure d'un but. Il faut encore lui fixer une valeur. Une firme peut avoir comme but la maîtrise d'un marché. Celle-ci peut devenir effective, selon les cas, lorsque les ventes de cette firme atteignent les 30, 50 ou 70 % du marché global. Les responsables doivent effectuer un choix, entièrement ou partiellement subjectif, de

façon à admettre l'une de ces trois valeurs comme objectif pour la réalisation de ce but particulier.

L'objectif se distingue du but en ce sens qu'il est le plus souvent quantitatif, mais surtout, il s'adapte aux conditions de l'environnement. Le but, lui, possède ce caractère semi-permanent que ne possède pas l'objectif. La remise en cause d'un but, c'est la remise en cause de toute une politique. La modification d'un objectif n'entraîne de modification que dans le choix des moyens.

L'exemple cité plus haut de la maîtrise du marché montre clairement la différence entre but et objectif. Supposons que la firme en question ne puisse atteindre pour diverses raisons la part de 50 % du marché retenue pour un exercice déterminé. Elle peut, pour l'exercice suivant, ramener son objectif à 30 % du marché global. S'il lui est possible de contrôler le marché avec seulement 30 % de ce marché, son but n'est en rien modifié. La distinction entre but et objectif offre ainsi aux responsables une certaine marge de manoeuvre.



Distinction finalité - but - objectif. (62)

La première phase de cette analyse permettant la compréhension des décisions est l'identification des objectifs. Les dirigeants doivent les définir et les formuler. C'est un effort de réflexion et d'appréciation très important qui est effectué à ce niveau.

Le stade suivant consiste à rechercher et à comparer toutes les possibilités susceptibles de satisfaire ces objectifs. C'est tout le problème de l'organisation des moyens, que l'on appelle aussi programmation des décisions.

Chaque objectif détermine un programme.

Les programmes déduits des objectifs stratégiques constituent des programmes majeurs. Il peut arriver qu'un objectif affecte plusieurs services ou agences d'une même organisation. C'est notamment le cas des grands programmes nationaux de l'Etat. Une bonne programmation exige d'être conçue au niveau gouvernemental le plus élevé, afin d'éviter toute incohérence entre les décisions prises par les divers services intéressés. La surveillance des programmes majeurs doit être réservée, autant que possible, à la direction centrale. C'est une des raisons pour lesquelles le nombre des programmes majeurs est relativement restreint au sein d'une même organisation.

Tous les programmes ne correspondent cependant pas à un objectif stratégique. En effet, certaines activités ou fonctions des organisations ont une importance considérable et leur rôle est très spécialisé. Il devient de ce fait opportun de leur réserver un programme spécial, bien que non directement stratégique. Nous avons, par exemple, relevé que, parmi les programmes du Pentagone, il en existait certains dont le produit n'était pas directement lié à une notion d'efficacité stratégique, tel celui sur les forces de transport aérien et maritime. De même, un programme réglant les questions de soutien est à envisager au sein de chaque organisation. Ces programmes profitent aux programmes majeurs de la première catégorie et par conséquent, leurs objectifs sont les conséquences des programmes majeurs indépendants, car leurs produits finals ne sont que des intrants pour les autres programmes de l'organisation.

Un programme est donc l'organisation de moyens en vue d'atteindre un objectif. A chaque objectif correspond un système, lui-même décomposé en sous-systèmes et éléments. D'où la constitution de sous-programmes et d'éléments de programme ayant des objectifs de plus en plus techniques à mesure que

l'analyse se fait plus pénétrante.

Les éléments de programme et les sous-programmes constituent les noyaux du système d'exécution des décisions. C'est sur leur base que s'effectue la transposition aux schémas classiques de la comptabilité d'exécution et de gestion. Car, une fois que la décision a été prise en ce qui concerne les divers éléments de programme, il s'agit de calculer avec exactitude les ressources nécessaires à leur réalisation. On aborde ainsi la phase de budgétisation. Pour des raisons de commodité, l'année est généralement retenue comme période de base, bien qu'il soit également possible d'adopter une autre période, pluriannuelle ou semestrielle par exemple.

Certes, nous ne perdons pas de vue que l'originalité du budget de programme est justement de présenter un plan pluriannuel. Il n'y a pas contradiction, car en fait, la programmation est aussi, et simultanément, la phase qui doit assurer la liaison entre le "planning" et le "budgeting". La première année du programme pluriannuel est séparée afin qu'elle puisse réaliser la jonction avec le budget classique. Cette procédure est entièrement nouvelle. Le "programming" ne peut être comparé à un budget quinquennal dont on détache la première année pour en faire le budget effectif de l'année à venir. Le budget traditionnel ne s'intéresse qu'à l'aspect dépenses des décisions.

Le budget de programme est au contraire conçu en fonction des objectifs de l'organisation et il a pour mission de relier les ressources à ces objectifs.

Jusqu'à présent, nous avons uniquement fait allusion à des tâches qui peuvent être mises en relation avec la stratégie et le contrôle de gestion, tels qu'Anthony les comprenait. Par contre, nous avons laissé de côté les décisions qui se situent au niveau du contrôle d'exécution. Ces décisions sont qualifiées de décisions non programmées, par opposition au type de décisions dont nous traitons ici et qui sont prises à un niveau élevé de l'organisation.

Ce sont des opérations quotidiennes et répétées, mais dont seule l'exécution soignée permet une bonne utilisation des ressources. C'est le cas notamment de la gestion des stocks, de la planification de la production etc. ...

Paragraphe 2-: Structure de programmes et structure de l'organisation.

Après avoir souligné leur importance, notre étude nous amène cependant à constater la nécessité de traduire ensuite les programmes selon les normes et les catégories d'une budgétisation traditionnelle.

Dans ces conditions, on peut se demander si les considérations qui incitent les dirigeants à penser selon des programmes et des objectifs ne devraient pas également les pousser à un changement des structures existantes.

Pourquoi en effet l'ensemble des services de l'organisation ne seraient-ils pas réorganisés selon la structure de programmes?

Certains aménagements seraient grandement profitables à une meilleure intégration des budgets de programme. Il faut toutefois se garder d'agir avec précipitation et nous approuvons l'avis formulé par George A. Steiner: "Le succès du budget de programme ni ne dépend ni ne requiert une réorganisation importante et pressante du gouvernement. Indéniablement, un effort de réorganisation devrait s'avérer utile, mais il vaut mieux s'attacher à introduire en priorité le budget de programme, quand bien même il pourrait se montrer un peu moins efficace que s'il était introduit à la suite d'une modification des structures de l'organisation. Il est probable que si le Secrétaire Mc Namara avait tenté de réorganiser le Pentagone selon les besoins de la structure de programmes, il serait encore en train de mettre en place ses nouvelles structures et les grands progrès apportés par le budget de programme n'auraient certainement pas encore vu le jour." (63)

Nous estimons, quant à nous, qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre les deux structures et nous ne voyons pas la nécessité de remplacer les structures existantes par de nouvelles structures calquées sur les programmes.

Leurs caractéristiques ne sont nullement identiques et toutes deux sont nécessaires à la bonne marche d'une organisation qui doit reposer sur des structures stables et garantir à ses collaborateurs la continuité de leur emploi. La structure de l'organisation doit être plus rigide que la structure de programmes. Le caractère temporaire de ces derniers les rend impropres à être considérés comme supports des activités.

L'organigramme doit être conçu en fonction des diverses opérations à réaliser et du contrôle de gestion à exercer. La structure de programmes varie selon les objectifs retenus par les responsables suprêmes d'une organisation. Cette souplesse en est le principal avantage mais s'accorde mal

avec la nécessité d'assurer une certaine stabilité à l'ensemble de l'organisation. Au demeurant, ces considérations stratégiques, d'où sont issus les programmes, n'intéressent que les instances hiérarchiques supérieures. Il n'y a pas nécessairement conflit entre cadres de niveaux différents.

Si nous considérons, par exemple, le service des postes et télécommunications, de nombreuses questions peuvent et doivent être réglées sur le plan national: ce sont essentiellement des problèmes de stratégie et d'organisation. Par contre, la gestion des divers bureaux ainsi que l'exécution des services de la poste doivent être contrôlées à un échelon régional.

En fait, une manière d'éviter les conflits consisterait à faire remplir par les mêmes hommes les différentes fonctions de chacun des systèmes. Trois types de personnel sont nécessaires à l'exécution du PPBS:

- les responsables centraux doivent s'entourer d'un état-major assez important, dont la tâche est d'élaborer des ébauches de programme et de préparer les décisions.
  Nous avons vu en détail quelles sont ces tâches au sein du Département américain de la défense.

- un service de gestion du système doit aussi être mis en place. Nous avons constaté dans la section précédente qu'une occasion s'offrait à la comptabilité d'améliorer la qualité de ses services et de promouvoir son rôle au sein d'une organisation.

- enfin, les programmes ne peuvent être menés à terme que sous la direction d'une autorité responsable. Ces dirigeants doivent être placés à un niveau hiérarchique suffisamment élevé afin d'avoir tout pouvoir pour régler les éventuels conflits.

C'est évidemment avec ce troisième type de collaborateurs que les difficultés peuvent surgir, car ils ne sont ni responsables d'une gestion ni membres de la direction générale.

L'implantation de cette administration centrale aux prérogatives étendues constitue dans certaines circonstances des inconvénients à la bonne marche de l'organisation. Nous l'avons signalé à propos du Pentagone. Mais l'administration ne doit pas se cantonner dans une simple exécution des programmes. L'expérience des instances d'exécution est précieuse pour les planificateurs. Elle doit être mise au service de l'édification des programmes

futurs et de la prise des décisions politiques. Certes, il arrive fréquemment que certaines agences ou services aient des conceptions différentes de celles retenues par la direction centrale. Mais un tel problème n'est plus le fait du PPBS. Tous doivent oeuvrer pour le bien général et non pas en fonction de leurs vues personnelles. La direction centrale doit y veiller.

En ce qui concerne le gouvernement américain, Melvin Anshen entrevoyait trois solutions. (64)

La première consistait à attribuer au Bureau du budget tout l'effort de planification. Cette solution, outre qu'elle implique un accroissement considérable du personnel de ce bureau, a l'inconvénient de consacrer une centralisation peut-être excessive.

La deuxième possibilité était de créer des comités interdépartementaux, à raison d'un par programme majeur. Chacune des parties concernées possède un représentant à ce comité. Les travaux préparatoires peuvent être effectués par le Bureau du budget mais les conclusions n'émanent que du comité interdépartemental. La formule semble peu heureuse car le système de comité entraîne souvent l'adoption de compromis plutôt que le choix de décisions bien fondées.

La troisième solution retenait la structure de comité définie ci-dessus, à la différence toutefois que ce comité était placé sous la présidence et la ferme conduite d'un haut responsable de l'unité administrative chargée de la partie essentielle du programme. Les difficultés majeures de la deuxième solution ne sont pas écartées et le marchandage persiste. D'autre part, la nomination d'un responsable aux prérogatives supérieures à celles de ses collègues peut susciter certains problèmes. Pourtant cette dernière formule fut celle qui remporta le plus de succès. Car en fait, il s'agit d'une question d'hommes. Leur influence sur leurs collaborateurs est primordiale.

C'est l'occasion de relever encore une fois l'importance prépondérante que jouèrent des hommes tels que Mc Namara, Hitch ou Enthoven dans la réussite du PPBS au sein du Pentagone.

SECTION III: L'analyse de systèmes

Paragraphe 1-: Définition.

L'analyse de systèmes est un concept nouveau et il est difficile d'en donner une définition recueillant l'approbation générale. Pourtant, s'il en existe deux catégories, la différenciation n'est pas tant le fait des analystes eux-mêmes, mais bien davantage des utilisateurs de l'analyse, selon leur manière de poser leurs problèmes.

La situation suivante constitue une première catégorie: les responsables d'une organisation peuvent se tourner vers des analystes en leur demandant de résoudre un problème qu'ils ont mûrement réfléchi et pour lequel ils ont fixé un objectif qu'ils désirent atteindre absolument. La tâche des analystes consiste alors à rechercher la solution optimale répondant aux désirs des dirigeants. Seul l'aspect mathématique de l'analyse de systèmes est envisagé; certains estiment que c'est l'unique mission qu'on peut assigner à des analystes.

L'autre conception de l'analyse de systèmes est beaucoup plus large. Dans cette deuxième catégorie, on considère que les responsables de l'organisation sont incapables de fixer leurs objectifs sans l'apport d'une étude préalable. L'analyste doit intervenir et les aider à définir leurs problèmes et leurs objectifs. C'est alors seulement que les méthodes d'optimisation seront utilisées, dans le but de trouver la solution préférée.

Cette seconde catégorie incluant en fait la première, c'est par conséquent celle que nous retiendrons, rejoignant ainsi la pensée de Quade, l'un des fondateurs de la méthode:

"Eu égard à ses origines et à ses actuelles utilisations, l'analyse de systèmes peut être définie comme une enquête destinée à aider l'autorité de décision à choisir une solution après un examen systématique de ses propres objectifs, une comparaison si possible quantitative des coûts, de l'efficacité et des risques associés à chacune des alternatives envisageables et une formulation de nouvelles alternatives, si toutefois l'enquête en rélève d'autres en plus de celles initialement recensées." (65)

Puis, Quade développe sa définition en indiquant les différentes étapes

de la méthode:

"Bien que, de toute évidence, il ne puisse y avoir une seule méthode qualifiée de méthode scientifique, il est généralement admis que l'analyse progresse suivant un cheminement voisin de celui-ci:

formulation - définir les points à traiter, clarifier les objectifs et limiter le problème.

exploration - déterminer des données pertinentes, chercher des programmes d'action alternatifs pour résoudre les problèmes en cause.

explication - construire un modèle et l'utiliser pour explorer les conséquences des programmes alternatifs, en général par l'obtention d'estimations sur leurs coûts et leurs performances.

interprétation - tirer les conclusions qui s'imposent et indiquer la solution préférée. Ce peut être une combinaison d'actions issues d'alternatives initialement en compétition ou bien le résultat de leurs modifications, prenant ainsi en considération des facteurs ignorés à l'origine.

vérification - tester les conclusions par l'expérimentation.

Une analyse de systèmes inclut toujours les quatre premières de ces étapes, mais elle peut fort bien laisser de côté la dernière. En ce qui concerne les problèmes militaires, une expérimentation autre que celle obtenue par simulation est simplement inobtenable." (66) C'est cette démarche en quatre étapes que nous allons maintenant tenter de clarifier.

Paragraphe 2-: Les étapes de l'analyse de systèmes.

A-: La phase de formulation: compréhension des problèmes et fixation des objectifs.

Jusqu'à présent, le processus de la préparation de la décision n'a con-

cerné que les instances supérieures de l'organisation. Pour fixer la finalité et les buts d'une organisation, les dirigeants peuvent se suffire à eux-mêmes. Il en va différemment lorsqu'il s'agit de déterminer les objectifs quantitatifs à atteindre. Il n'est plus question de pensée philosophique ou de politiques, mais d'adaptation aux conditions de l'environnement. Or, le pouvoir central ne peut pas, à lui tout seul, suivre l'évolution de ses différents départements. La délimitation des objectifs, en particulier, est une chose très délicate, car de deux choses l'une: ou bien ils sont fixés à un niveau trop élevé et il est impossible de les atteindre, ou bien ils sont fixés trop bas et leur réalisation trop facile ne pousse pas les cadres responsables à en améliorer la valeur.

Il paraît inconcevable que le Secrétaire à la défense puisse fixer certains objectifs de défense stratégique sans savoir ce qu'ils coûteraient au pays. Pour l'aider dans le choix de ses orientations, le chef suprême doit disposer de l'aide efficace d'une équipe d'analystes. Il faut qu'un large dialogue se noue entre analystes et responsables. Le chef doit être à l'image de Mc Namara, un leader actif relançant constamment ses analystes, en leur posant questions sur questions, en les incitant à faire telle ou telle étude exploratoire. Il le doit, pour s'assurer que l'étude a été menée correctement et complètement.

Car, en fait, le dirigeant décide sur les bases d'une analyse qui est conçue et menée par quelqu'un d'autre. N'y a-t-il pas danger que l'analyste se substitue à l'autorité de décision? Indubitablement, oui, si les responsables ne prennent pas la peine de contrôler au plus près leur état-major, et surtout s'ils ne comprennent pas les principes fondamentaux de la méthode.

Un sentiment de confiance réciproque est indispensable pour que le procédé fonctionne harmonieusement.

Nous avons cité plus haut les difficultés entourant la délimitation de la taille d'un objectif. En réalité, cela ne constitue pas l'écueil principal de la formulation dans l'analyse de systèmes. La question essentielle est de savoir si l'on s'arrête bien sur le vrai problème. Les Américains sont unanimes à y voir la cause la plus fréquente des erreurs ou inexactitudes décelées dans le cadre des études de ce genre aux Etats-Unis. Il est bien plus important d'étudier le véritable objectif que de réaliser le meilleur choix parmi de mauvaises alternatives. Un objectif erroné signifie

qu'on règlera un faux problème, alors que le choix d'une mauvaise solution entraîne une décision qui n'est certes pas excellente, mais qui résoud néanmoins partiellement le problème effectif.

Il n'existe pratiquement aucun moyen préventif permettant de déceler les éventuelles fausses voies d'étude. Mais l'effort consenti pour expliciter toutes les hypothèses relatives aux modifications de l'environnement peut ici s'avérer très utile. Bénéficiant d'une connaissance plus complète du monde extérieur, l'analyste est en mesure de se pencher ensuite sur les problèmes particuliers de l'organisation. Il doit les considérer avec un certain recul. Il le peut, car il ne travaille pas d'une manière subordonnée mais garde au contraire un esprit indépendant et ouvert. Eloigné des soucis de la gestion, il voit aussi les problèmes dans leur contexte le plus général.

Toute analyse doit partir d'un point de vue global à propos du sujet traité. Comme le fait remarquer W.G. Riedweg, les premiers utilisateurs de la méthode l'oublièrent fréquemment: "Aux Etats-Unis, bien des analystes de programme ont commis la faute de partir sur une définition trop étroite du problème." (67)

D'autre part, un problème ne demeure pas statique. Il vit et se modifie en cours d'étude, parfois même radicalement. Il existe une tendance à accepter comme définitif l'objectif qu'on se propose initialement. En fait, il ne faut jamais perdre de vue qu'il s'agit de régler un problème dans le futur et que bien des conditions peuvent évoluer d'ici la mise en application des résolutions arrêtées. Il faut par conséquent, revoir constamment le problème et le redéfinir. Le caractère itératif de l'analyse de systèmes est primordial. On pourrait presque affirmer qu'il est impossible de formuler correctement un problème tant qu'on n'a pas découvert sa solution.

Enfin, il faut étudier avec un soin tout particulier les interactions entre différents systèmes et créer des équipes d'analystes dans lesquelles soient présents des spécialistes ayant des connaissances sur les divers secteurs de l'organisation.

D'autre part, il peut aussi y avoir des interactions à l'intérieur même du système étudié. Tout système est décomposé en un certain nombre de sous-systèmes et d'éléments de systèmes. A ces divers éléments il faut assigner des objectifs intermédiaires ou partiels. Cet effort de formulation est important car chacun de ces objectifs intermédiaires est soumis à une optimi-

sation.

Et puis, il se trouve des cas dans lesquels on éprouve quelque peine à formuler un indicateur d'objectif pour l'ensemble d'un programme. Une bonne formulation en sous-programmes et en éléments de programme ayant chacun un objectif intermédiaire de plus en plus technique, peut être d'un précieux secours.

B-: La phase d'exploration: recherche de toutes les solutions possibles.

Il est délicat d'émettre des lignes directrices au sujet de cette étape, pourtant capitale, de l'analyse de systèmes.

C'est probablement dans cette phase que la méthode devient plus un art qu'une science comme se plait à le remarquer Quade lui-même:

"L'analyse de systèmes, particulièrement le type requis pour les décisions militaires, est encore largement une forme d'art. Un art peut être enseigné, mais en aucun cas, il ne peut être le fruit de règles fixes qui ne demanderaient qu'à être appliquées avec exactitude." (68)

L'art favorise la création et l'ingéniosité. Ce sont ces qualités que les analystes doivent posséder pour mener à bien leurs investigations. Ils ne doivent jamais demeurer prisonniers de solutions présentes ou de projets déjà proposés mais, au contraire, rechercher constamment des idées neuves et originales.

Il n'est pas nécessaire que leurs solutions soient parfaitement substituables les unes aux autres. Elles s'accommodent fort bien d'un caractère de complémentarité qui peut, dans certains cas, augmenter l'efficacité du programme tout entier.

Ainsi, dans un programme de lutte contre la délinquance juvénile, des éléments de programme aussi divers que ceux-ci furent assemblés: éducation, mesures propres à combattre la misère de certaines couches de la population, protection par la police, aménagement des bas quartiers etc. ...

L'ensemble de toutes ces mesures contribue à l'obtention de l'objectif bien que leurs natures soient totalement différentes les unes des autres.

L'analyse doit débuter avec un certain nombre de solutions de base. Mais, en cours d'étude, on rencontre de fréquentes occasions d'élaborer de nouvelles possibilités qui, à leur tour, devront être soumises à examen. On peut

ainsi obtenir un nombre infini de solutions possibles et il est nécessaire d'avoir recours à un premier jugement afin d'éliminer celles d'entre elles qui paraissent les moins raisonnables.

En outre, une autre limite s'impose à toute analyse: celle du temps. Faute de temps, on ne peut jamais aller au bout de chaque étude. Il ne peut y avoir d'analyse absolument complète et parfaite. Les enquêtes restent forcément partielles et elles ne sauraient être exhaustives.

L'exploration des diverses solutions est voulue totale et l'analyste fait souvent appel à certaines techniques qui lui permettent de relayer un art parfois défaillant.

Nous n'en mentionnerons que trois.

a-: le "brainstorming".

Le procédé consiste à réunir un certain nombre d'experts ou de personnes directement intéressées par un projet ou un programme. Le but est de rassembler le plus grand nombre possible d'idées sur une question. En outre, on va tenter d'entretenir une certaine contradiction entre les idées et les initiatives. Ce n'est pas tant la solution la meilleure qui est recherchée, mais plutôt le moyen d'accroître le nombre de ces solutions. Toutes les idées, même les plus saugrenues, sont les bienvenues. Car parfois, c'est à partir d'une idée a priori inconcevable que peuvent se bâtir les meilleures conceptions.

Pour que le jeu se déroule de manière normale, il faut certaines garanties. Les participants doivent être parfaitement détendus et libres de complexes. Ils ne doivent pas craindre d'exprimer leurs idées, voire même leurs limites. C'est pourquoi on s'efforce de choisir des personnes d'un niveau relativement uniforme et qui ne se soucient plus guère de leur avenir professionnel. Les résultats obtenus dépendent également en grande partie des talents du meneur de jeu. L'animateur doit susciter les combinaisons d'idées et s'opposer à la manifestation de critiques trop sévères à l'égard de l'un des participants. Car, malgré tout, la confrontation directe entre hommes s'exprimant les uns en face des autres, risque d'être faussée par des éléments perturbateurs d'ordre psychologique.

b-: la rédaction de scénarios.

Cette technique est largement employée par les militaires du Département américain de la défense dans leur évaluation des hypothèses de conflits. Le jeu consiste à décrire les évolutions possibles de certaines situations, en se basant sur des faits réels et présents. Le but de l'opération n'est pas de prédire avec exactitude l'avenir, mais bien plutôt de dégager les différentes imbrications des systèmes et des événements entre eux. Une telle recherche met en jeu un nombre considérable de situations éventuelles. Il faudra éliminer une partie de ces diverses solutions possibles et ne retenir qu'un petit nombre d'entre elles. Ce sera, par exemple, la solution la plus probable, ou alors, la solution qui apparaît la pire.

Les scénarios ne permettent pas de réduire l'incertitude relative à l'évolution des situations futures. Tout au plus peuvent-ils apporter la certidude qu'un effort systématique a été entrepris pour étudier en profondeur les répercussions imbriquées des faits et des décisions.

c-: la méthode Delphi.

La méthode Delphi fut mise au point par la Rand Corporation. C'est cette même organisation qui s'était penchée sur les problèmes du Pentagone, bien avant que Mc Namara ne décide d'y introduire les nouvelles techniques du PPBS.

L'avantage de la méthode sur le "brainstorming" est de limiter les effets psychologiques défavorables qui pouvaient fausser les résultats des expériences. La discussion directe est donc remplacée par un échange d'informations et d'opinions écrites.

L'opération débute par l'envoi d'un questionnaire à chacun des participants. Puis, les réponses sont recueillies, analysées et, à la lumière de ces indications, un deuxième questionnaire est mis au point. Celui-ci formule à nouveau le problème et indique individuellement à chaque expert sa position par rapport aux autres. Chacun est tenu d'affiner au mieux ses réponses et si possible, de les motiver d'une manière plus étayée. Le cycle peut être recommencé plusieurs fois successivement, permettant ainsi de recueillir des informations à chaque fois plus élaborées.

Nous avons cité trois techniques pouvant venir en aide aux analystes. Il en existe d'autres, et de plus en plus, on parviendra à mettre au point des méthodes similaires et encore plus perfectionnées.

C-: La phase d'explication: mise en relation des coûts et des avantages de chaque solution.

Une fois que les analystes ont réuni une certaine quantité d'informations concernant les faits et les hypothèses possibles, il convient de se tourner vers l'avenir et d'essayer de tirer des conclusions de ce que l'on a répertorié. Seulement, tout acte futur est marqué du signe de l'incertitude et c'est la raison pour laquelle l'analyse de systèmes ne peut être considérée comme une science.

En analysant le problème à étudier, l'analyste a pu se faire une idée des facteurs essentiels qui agissent sur le cours des actions envisagées. Il a également décelé des moyens qui permettent de mesurer quantitativement l'évolution de ces divers facteurs, montrant en même temps leur dépendance de certains paramètres. Puis, dans une étape suivante, il s'est attaché à décrire les interactions entre ces facteurs. Ce faisant, il a créé un modèle.

"Un modèle est une représentation simplifiée et stylisée de la réalité, qui conceptualise les relations de cause à effet essentielles de la question étudiée. Les modes de représentation peuvent aller de formes aussi variées qu'un système d'équations mathématiques ou un programme d'ordinateur à une simple description orale de la situation, dans laquelle on n'utilise que l'intuition pour prévoir les conséquences des différents choix." (69)

La difficulté essentielle liée au modèle est qu'on ne sait pas, au départ, quelles sont les données qui sont superflues et celles qui sont pertinentes. Il faut donc une grande expérience de ces problèmes pour obtenir des solutions acceptables. Les modèles eux-mêmes doivent être testés. De plus, des progrès doivent être accomplis dans leur conception théorique. Leur complexité est l'une des raisons qui justifient la réunion d'une équipe d'hommes complémentaires, dont l'ensemble des connaissances est assez étendu pour que tous les problèmes lui soient connus.

Il n'existe pas de règles bien déterminées pour la conception d'un bon système, car chacun d'eux s'inscrit dans un contexte naturellement très particulier. Il faut se garder de vouloir formuler un système trop compliqué car il serait dangereux de concentrer son attention sur le modèle plutôt que sur le problème.

Un autre inconvénient du modèle vient de son incapacité à tenir compte de toutes les données. Certaines variables ne se prêtent pas à la quantification. Deux possibilités s'offrent alors à l'analyste.

Il peut soit ignorer ces variables, soit les considérer uniquement au terme de son étude comme un correctif aux mesures qu'il aura prévues. Ainsi le modèle a le désavantage de présenter les données quantitatives de manière quasi-mathématique, alors que les éléments qualitatifs sont exclus de sa représentation schématique. Il fournit, par conséquent, aux responsables un résultat pseudo-scientifique dont ils se détacheront avec peine. Une solution apparemment bien chiffrée ne saurait rester sans attrait pour eux.

Les questions doivent revêtir une certaine importance pour se prêter à une modélisation car celle-ci suppose un travail considérable. C'est, semble-t-il, surtout dans des cas bien particuliers que l'introduction d'une recherche par modèle peut s'avérer efficace.

Nous estimons que les analystes arrivent en général à dégager un petit nombre de solutions possibles, qu'il convient d'étudier ensuite séparément, de manière plus détaillée et en essayant de tenir compte à la fois des éléments quantitatifs et des éléments qualitatifs. Ce genre d'analyse peut être tout simplement une étude coûts avantages. Elle procède de la même méthodologie que l'analyse de systèmes, mais elle se place à un niveau encore inférieur, voisin de celui de la recherche opérationnelle.

"En ce sens, on peut associer le terme analyse de systèmes à des termes tels que: large, long terme, haut niveau, choix des objectifs, choix des stratégies, jugement, qualitatif et assistance à une pensée logique. Par opposition, on peut lier au terme de recherche opérationnelle les termes de: niveau inférieur, maximisation, mesure, quantitatif, moyens d'action et solution optimale." (70)

C'est une différence identique qui nous semble exister entre l'analyse de systèmes et l'analyse coûts avantages.

L'explication au niveau de l'analyse de systèmes, n'a donc rien de scientifique, sinon sa méthodologie déductive et complète. Ce n'est d'ailleurs

pas son but, comme l'explique fort justement Quade:

"Peu importe qu'on s'efforce d'en rester au niveau de l'étude scientifique ou qu'on tente de se conformer plus ou moins aux méthodes scientifiques, l'analyse de systèmes n'en devient pas, pour autant, une science. Le but essentiel d'une telle analyse est, avant tout, de préconiser (ou, au contraire, de suggérer) un moyen d'action, plutôt que de mieux comprendre ou prévoir." (71)

Cette recommandation d'action doit se faire sur une certaine base, qui peut être celle offerte, par exemple, par les études coûts avantages effectuées dans le cadre de l'analyse de systèmes. Il s'agit maintenant, pour les responsables de l'analyse de systèmes, de reprendre ces études et de les replacer dans le contexte plus large de leur analyse.

D-: La phase d'interprétation: choix de la meilleure solution compte tenu du contexte général.

Que ce soit par l'intermédiaire d'un modèle ou d'une étude coûts avantages, l'analyste va se trouver en présence de plusieurs possibilités de solutions parmi lesquelles il devra effectuer un choix. Le modèle offre la caractéristique de représenter un monde en abstraction, laissant, de plus, à la libre appréciation des dirigeants, les éléments qu'il n'a pu introduire dans sa logique interne.

On se méfiera plus volontiers de cet instrument et de son exactitude quasi-scientifique. Il en ira peut-être différemment avec l'analyse coûts avantages qui, elle, se fait fort de lier dans son enquête éléments quantitatifs et qualitatifs. Ses conclusions paraissent inattaquables, ou tout au moins difficilement contestables. Elles sont dangereuses car elles donnent l'impression d'être complètes et exhaustives.

Les éléments de programme déterminés à la suite d'une étude coûts avantages doivent être reconsidérés en tant qu'éléments d'un sous-programme puis d'un programme complet. Il faut s'assurer qu'il ne subsiste aucune contradiction ou désaccord entre eux. C'est une mission essentielle d'un bureau d'analyse de systèmes.

D'autre part, la recherche d'une solution proche de la solution optimale

nécessite des études poussées qui se prolongent durant un certain laps de temps. Une fois l'étude parvenue à sa conclusion, les buts doivent être revus.

C'est pourquoi l'utilisation de l'analyse coûts avantages sans le contrôle intermédiaire d'un bureau d'analyse de systèmes nous semble considérablement aléatoire.

Deux exemples tirés de l'expérience américaine du Pentagone nous montreront explicitement les dangers du caractère pseudo-scientifique de ces études, si elles parvenaient entre les mains de l'autorité de décision sans examen préalable de la part d'un intermédiaire.

En 1966, le service de l'Army et les chefs de l'état-major général proposèrent au Secrétaire Mc Namara l'adoption du système de missiles antibalistiques Nike-Zeus en vue de la défense des villes américaines contre le danger d'une attaque nucléaire soviétique.

Les coûts prévus par les militaires étaient largement estimés: 10 à 20 milliards de dollars. Les bureaux du Secrétaire arrivaient à une évaluation bien différente: 40 milliards de dollars.

Une telle différence s'avérait fâcheuse mais le vrai problème se situait ailleurs: combien de vies allait-on sauver avec ce système en cas d'attaque nucléaire ennemie?

Là non plus, militaires et planificateurs centraux n'avaient pas de chiffres comparables, les militaires trouvant, bien entendu, un nombre beaucoup plus élevé de vies sauvées.

Une confrontation entre les deux parties permit la découverte de fautes aussi bien dans un camp que dans l'autre. Finalement, une douzaine de points expliquait la différence. Il fallait donc faire un nouveau pas en avant et tenter d'expliquer certaines hypothèses. Il fut admis que les Soviétiques continueraient de s'équiper en moyens d'attaque atomiques, même si les Américains s'armaient de missiles antibalistiques.

La mise en oeuvre de ce programme de missiles antibalistiques gardait tout son sens. Mais parallèlement à cette hypothèse, on présuma que les Russes allaient tenter d'attaquer les villes américaines par d'autres moyens que les missiles atomiques. De ce fait, l'objectif initial de l'Army tendant à préserver les villes, non seulement n'était pas résolu mais trouvait encore une extension nouvelle. Cet aspect de la question n'avait pas échappé aux membres du bureau d'analyse de systèmes, qui, eux, avaient su agrandir

le champ des investigations et de l'analyse. Eux seuls pouvaient appliquer la grande loi d'analyse de Mc Namara qui consiste à considérer les problèmes dans leur ensemble, sous leur angle le plus général.

Au début des années 60, les forces américaines de dissuasion étaient presque uniquement composées de bombardiers, qui devinrent soudain très vulnérables, lorsque les Soviétiques mirent au point leurs propres missiles balistiques intercontinentaux. Les Américains se hâtèrent de concentrer leurs ressources sur la construction de sous-marins Polaris et de missiles sol-sol. Supposons qu'à cette époque, deux types de bombardiers aient été à l'étude et que l'analyse ait donné l'un des deux comme étant parfaitement conforme au but qu'on lui assignait. Il est bien évident qu'on n'allait pas lancer ce programme, même si les qualités de l'avion étaient hors de doute et sa supériorité sur son concurrent incontestée. Seul le temps avait transformé les données du problème. Le choix d'un avion devait rester ce qu'il aurait toujours dû être: un moyen et non une fin.

Une analyse coûts avantages ne peut être rondement menée et nous sommes conscients que ces études doivent durer assez longtemps pour être suffisamment complètes et bien fondées. Les sommes mises en jeu suffiraient à justifier tout le temps qui leur est consacré. Il n'empêche qu'il faut interpréter les résultats fournis par l'analyse coûts avantages dans un cadre plus large et plus vaste, qui est celui de l'analyse de systèmes.

En conclusion, nous citerons simplement cette remarque de Joseph L. Bower: "Je n'écris pas dans ce journal, poussé par le sentiment que l'analyse de systèmes va résoudre les questions sociales essentielles de notre société, mais plutôt parce qu'il y a quelque évidence que l'analyse systématique des questions sociales peut aider les responsables de décisions à prendre de meilleurs choix pour la société." (72)

Paragraphe 3-: Les limites de l'analyse de systèmes.

Toute analyse de systèmes a ses défauts. Il convient de les analyser car ils n'ont pas tous une même importance. En premier lieu, certaines erreurs sont imputables à la nature humaine; elles ne sont pas graves car elles dis-

paraîtront une fois qu'on aura pris l'habitude de procéder à ces nouvelles études analytiques.

D'autres découlent de la complexité même des problèmes étudiés et ne sauraient être attribuées à l'analyse de systèmes ou à toute autre méthode. Enfin, certaines sont dues simplement aux limites propres à toute analyse de choix et les alternatives à l'analyse de systèmes ont également leurs inconvénients.

Nous nous proposons d'examiner quelques-unes des limites de l'analyse de systèmes.

A-: Les insuffisances de la formulation des problèmes et des objectifs.

L'écueil est de ne point sacrifier suffisamment de temps pour examiner quel est effectivement le problème posé. Il est souvent bien plus difficile de savoir ce qu'il faut faire que de choisir les moyens par lesquels on va le faire.

a-: limitation du problème.

L'une des erreurs les plus fréquemment rencontrées est celle qui consiste à ne s'intéresser qu'à un nombre restreint et arbitrairement limité d'alternatives. Accepter le problème formulé d'une certaine manière équivaut parfois à exclure certaines possibilités avant même d'avoir pu les étudier. Cet inconvénient provient du fait que les promoteurs des idées ne sont pas forcément des gens orientés selon l'optique de l'analyse de systèmes.

Les projets à l'étude le sont à partir d'initiatives provenant de la base ou du sommet de l'organisation. Dans les deux cas, on peut rencontrer de mauvaises formulations du problème.

Le dirigeant peut, par exemple, préciser certaines hypothèses et limiter ainsi le problème qu'il doit résoudre. Il écarte d'emblée des possibilités ou des critères incompatibles avec ses propres idées. Il ne faut pas sous-estimer cet inconvénient car il est fréquent. De toute évidence le dirigeant ne saurait tout savoir et il doit se fier au jugement et à l'analyse d'un spécialiste.

Pourtant, "l'un des dangers qui s'attache à l'analyse, c'est qu'elle peut être utilisée par un administrateur qui en ignore les limites ou ne veut pas les accepter." (73

D'un autre côté, les initiatives peuvent également être lancées depuis la base, c'est-à-dire directement par les services ou divisions. Une des premières tendances qui se manifeste dans ces cas-là, c'est que cette cellule cherche tout naturellement à résoudre le problème dans le cadre de ses propres attributions. Or, les problèmes sont peu respectueux des limites de l'organisation. Ainsi, au-delà des alternatives de base présentées, il conviendrait que le bureau d'analyse de systèmes se penche encore sur la question pour voir s'il n'existe pas d'autres possibilités auxquelles aucune des parties en présence n'aurait songé.

b-: concentration.

Cette manière de procéder entraîne évidemment un nombre considérable d'alternatives possibles.

Un choix doit s'opérer assez rapidement à partir non pas de présomptions mais d'études préliminaires justifiant l'abandon de ces possibilités. C'est un souci d'efficacité et de rapidité qui pousse à agir ainsi. Cette concentration nous semble essentielle car l'examen de toutes les possibilités est exclu.

c-: examen permanent.

Nous ne saurions trop insister également sur la nécessité de revoir constamment les objectifs de l'organisation. Il faut demeurer très attentif à tout phénomène de routine, car les conditions se modifient de manière permanente. Par conséquent, les objectifs doivent également être revus périodiquement. Les Américains avaient bien pensé à leurs forces stratégiques offensives, en ce sens qu'ils possédaient durant les années 50, des bombardiers porteurs d'ogives nucléaires. Mais ils avaient négligé le fait que leur mission exigeait aussi une défense nucléaire. C'est pourquoi il furent surpris et durent réagir rapidement lorsque les Soviétiques équipèrent leurs armées d'engins balistiques nucléaires.

Cet exemple montre qu'il faut absolument revoir périodiquement les objectifs de tous les programmes.

d-: examen de la structure des objectifs.

Il faut aussi procéder à une révision périodique de la structure des différents objectifs. Dans bien des cas, un objectif est remplacé par la formulation de sous-objectifs divers et nombreux, plus techniques certes mais dont la réalisation simultanée permet de conclure que l'objectif visé est également atteint. De même que le but recherché peut se modifier en cours d'étude, de même il est parfaitement possible que l'enchaînement des opérations à réaliser soit également à réexaminer. En outre, il peut s'avérer opportun de remplacer un élément devenu inopérant par un nouvel élément. Il faut donc à tout prix persister à contrôler de manière continue l'évolution de ces diverses structures.

B-: Les limites à la recherche de toutes les solutions possibles.

Au cours de cette phase, on cherche à déterminer les faits sur lesquels l'analyse doit se baser. On découvre ainsi de nouvelles solutions en plus de celles qui sont déjà en concurrence. Des erreurs sont possibles.

Une source d'erreurs repose sur l'acceptation de certains chiffres, directement issus d'études précédentes et qui constituent des données historiques. Par exemple, pour l'adoption d'un nouveau système, on se base sur les renseignements existants. En ce qui concerne un système d'armement, on compare le nouveau système aux plans et aux tactiques élaborés selon les traditions actuelles. Pourtant, les conditions changent et il serait d'un grand intérêt de reconsidérer ces chiffres et de les orienter selon une optique entièrement nouvelle. Et s'il est bien difficile d'évaluer ses propres forces militaires, que peut-il en être des estimations faites sur les unités ennemies? ...

Les analystes ont tendance à se concentrer sur deux cas, qu'on peut qualifier d'extrêmes. Le premier cas ne considère que l'événement le plus probable, alors que le second tient compte essentiellement de l'événement le pire possible. Ces deux cas sont effectivement riches d'enseignements et il

serait regrettable de ne pas leur consacrer une attention particulière. Par contre, il est abusif de ne s'arrêter qu'à ces deux seuls extrêmes.

D'autre part, un effort d'exploration ne peut être en aucun cas l'oeuvre d'un chercheur isolé. L'exploration est avant tout un travail d'équipe, et c'est bien souvent le choc d'idées, la contestation, qui permettent de faire avancer un problème vers sa solution.

Bien que, parfois, il leur arrive de pécher par excès de confiance, les meilleurs analystes eux-mêmes ne sont pas à l'abri d'erreurs. Ils oublient de s'en remettre à l'avis autorisé de spécialistes techniques expérimentés qui pourraient les mettre en garde contre certains aspects d'une question auxquels ils n'ont pas prêté suffisamment d'attention.

C'est l'occasion de répéter ici l'importance de la formation des équipes d'analystes. Tous les milieux de l'organisation doivent y être représentés, des économistes au même titre que des techniciens.

Une question peut néanmoins surgir à l'égard de ces représentants de la technique: faut-il les laisser dans leur cellule d'origine respective ou bien faut-il les en retirer pour les placer définitivement dans une équipe d'analystes? Un éloignement prolongé des centres d'activités les priverait d'une expérience appréciable et les garderait peut-être moins au courant des problèmes effectifs que leurs services doivent affronter.

C-: Les risques d'une explication partielle et trop mathématique.

Notre examen critique sera consacré principalement à l'étude du modèle, car nous réservons celui de l'analyse coûts avantages pour la section suivante qui lui sera spécialement dédiée.

Le danger principal du modèle, c'est qu'on risque de s'intéresser davantage à lui qu'à la réalité. Certes, un modèle bien élaboré est en général un outil remarquable, mais il ne mène pas forcément à une bonne solution. Il faut être conscient qu'il ne peut intégrer qu'une partie des facteurs ayant un effet sur la question étudiée. Certains critiques de l'analyse de systèmes lui ont reproché de faire une part trop belle à l'ordinateur, l'accusant de laisser échapper le pouvoir des responsables au profit d'une toute-puissance de l'ordinateur.

Cet argument ne peut être retenu, car l'ordinateur est au service de

l'entendement humain. Toutefois, le modèle ne doit être utilisé que par celui qui l'a mis au point, car ce dernier seul en connaît les limites. L'ordinateur vient simplement au secours de l'homme en emmagasinant simultanément un nombre bien plus grand de données. Jamais il ne peut effectuer un choix en lieu et place de l'homme.

L'effort de programmation est souvent fort long et risque de retarder l'avancement du projet. Or le temps s'impose comme une contrainte dans la mise au point d'une solution. Celle-ci peut s'avérer dépassée avant même que le modèle ne soit devenu opérationnel.

Une autre manière de se fourvoyer consisterait à vouloir absolument appliquer des méthodes complexes, lorsque de telles études ne peuvent s'appuyer sur aucune donnée statistique valable. On obtiendrait ainsi un semblant de vérité mathématique, fort dangereux au demeurant. De toute façon, l'analyse se heurte à de nombreuses insuffisances, dont trois nous paraissent essentielles.

a-: l'analyse est forcément incomplète.

L'analyse est incomplète du fait notamment qu'il existe certaines données difficiles à remettre en cause. On cite le cas de la Garde Nationale, vénérable institution militaire américaine.

Qui aurait le courage de recommander sa suppression? La valeur de ce corps de troupe échappe presque totalement au calcul théorique de coût efficacité. Il faut prendre en compte sa valeur de manière purement intuitive. Il y a également toute la catégorie des avantages moraux qu'on ne parvient pas à estimer de façon sûre. Certes, l'analyste peut appliquer à ces phénomènes ses propres jugements, mais s'il omet de le mentionner dans son rapport, il risque de se substituer au responsable.

b-: les mesures de l'efficacité sont approximatives.

Dans de telles études, il est difficile de trouver de bonnes appréciations pour quantifier les résultats des actions menées. L'exemple typique concerne les programmes de dissuasion. Comment estime-t-on avoir atteint le seuil suffisant pour dissuader l'ennemi?

Si un système est capable d'infliger à l'ennmi des pertes doubles de cel-

les occasionnées par un autre système, doit-on en déduire que le premier possède un pouvoir de dissuasion deux fois plus grand que l'autre?

Rien n'est moins sûr, et d'ailleurs bien souvent, on constate que plus un système est susceptible de provoquer des ravages, moins il s'avère dissuasif.

c-: il n'existe aucun moyen satisfaisant de prévoir l'avenir.

Les militaires américains avaient mis au point des scénarios de conflit et de combat assez remarquables. Il leur avait été beaucoup plus difficile d'évaluer quelles étaient et quelles seraient les forces ennemies. Mais plus encore, ils ignoraient souvent comment évolueraient les rapports entre leur pays et les autres puissances mondiales dans les années à venir. Là, il n'était plus question de quantifier quoi que ce soit.

En revanche, une multiplication des estimations quantitatives, plus ou moins bien élaborées, peut s'avérer tout aussi risquée. Ces indications chiffrées jouent un rôle sans cesse plus important et donnent une assurance trompeuse à ceux qui les utilisent et les acceptent comme des vérités. On risque aussi d'accorder à ces éléments une pondération inexacte, une importance qu'ils n'ont pas.

De toute évidence, une phase d'interprétation nous semble nécessaire pour que ces études soient ramenées à leur juste valeur.

D-: Les dangers d'une interprétation trop étroite des résultats.

Les résultats issus d'une étude coûts avantages doivent être interprétés. La logique voudrait qu'ils le soient par ceux qui ont à prendre la décision. Or, ces derniers n'ont ni le temps ni les moyens nécessaires pour procéder à de longs et minutieux contrôles.

Car l'interprétation comporte deux phases. Premièrement, il faut reprendre les études en vérifiant qu'elles ont été menées à terme conformément à certaines règles. Deuxièmement, il faut contrôler leur conformité à l'ensemble des décisions prises.

L'autorité de décision ne pouvant effectuer elle-même toutes les vérifications, elle doit, par conséquent, s'en remettre à un analyste. Celui-ci

introduit ainsi dans l'étude ses propres jugements et appréciations.

Nous refermons, ce faisant, la boucle amorcée lors de la formulation du problème. De même que le responsable avait besoin d'un analyste pour définir plus précisément ses objectifs, de même, il a besoin de l'analyste au moment où les solutions lui parviennent en retour.

Ici comme là, il est absolument nécessaire que s'instaure entre les deux hommes un climat de confiance, sans lequel il serait impossible d'appliquer une méthode PPBS. Car le responsable ne peut tout retenir d'une étude. Seuls quelques éléments clés retiennent son attention. La façon dont les choses lui sont présentées revêt une importance capitale. Certains analystes ont la possibilité de biaiser leurs études. Ils peuvent le faire volontairement et nous ne nous attarderons pas sur ce cas.

Une théorie n'est pas élaborée pour être employée par des gens a priori malhonnêtes. Par contre, l'analyste peut être pris à son propre piège, sans aucune intention malveillante. Il risque d'accorder une importance exagérée à certains calculs qu'il a entrepris, surtout s'ils comportent des justifications mathématiques compliquées.

S'il n'y prend garde, il peut adhérer à une certaine ligne de conduite dont il ne sort qu'à grand-peine. C'est par exemple, l'analyste qui est si préoccupé par son dispositif de dissuasion qu'il n'envisage même pas le cas où sa politique de dissuasion échouerait.

"La fonction de l'analyste est de présenter une liste de possibilités, et non d'optimiser dans le sens qu'il recommande la sélection d'une solution particulière." (74)

D'ailleurs il existe des éléments que l'analyste ignore et qui, pourtant, ont une importance prépondérante. Par exemple, il peut s'agir de savoir dans quelle mesure les militaires d'un corps de troupe accepteraient d'aller au combat au cours d'une mission désespérée, sachant à l'avance que leur mort est presque certaine. Ce sont des renseignements que seul le commandant de ces troupes est à même de donner. En général, ces indications sont hautement confidentielles et totalement ignorées des analystes.

En conclusion, nous relèverons qu'incontestablement, les analystes ont une influence certaine dans la prise des décisions, mais ils ne sauraient se substituer à l'autorité de décision.

Leur rôle est clairement défini par Peter D. Fox: "Il n'entre pas nécessairement dans les fonctions d'un analyste de recommander un système particulier comme étant le meilleur, mais on lui demande plutôt de répartir les systèmes possibles en deux catégories: ceux que l'autorité de décision doit examiner et ceux qui ne réclament plus aucune attention supplémentaire, parce qu'un autre système au moins leur est indéniablement supérieur. L'ensemble des systèmes formant la première catégorie constitue une liste de possibilités efficientes." (75)

Nous estimons que ce rôle d'intermédiaire est indispensable et que le temps consacré à cette phase se trouve pleinement justifié.

SECTION IV: L'analyse coûts avantages

Paragraphe 1-: Définition.

Dans notre présentation du Département américain de la défense, nous avons utilisé le terme d'étude coût efficacité. C'est en effet la terminologie la plus fréquemment employée dans le langage du Pentagone. Ce n'est pourtant pas la seule dénomination applicable.

Pour mener à bien une comparaison entre les coûts et l'efficacité d'un système, trois voies peuvent être utilisées. Etant donné qu'un choix doit être formulé, on peut:

a-: maximiser l'efficacité pour un montant donné de dépenses,

b-: minimiser les coûts dans l'obtention d'une efficacité préétablie,

c-: réaliser une combinaison de ces deux procédures, par exemple, maximiser l'efficacité diminuée du coût, lorsque l'un et l'autre peuvent être exprimés en des termes communs.

Il n'est pas de notre propos de faire aux partisans des différentes thèses en présence des procès d'intention, d'autant plus que bon nombre d'entre eux reconnaissent à leur système le pouvoir de se livrer à ces trois sortes de démarches.

Nous estimons cependant nécessaire de clarifier les positions respectives de ces trois techniques refusant la solution qui consisterait à intituler, comme beaucoup l'ont fait, cette analyse par un terme neuf, afin d'éviter toute polémique. Ainsi, nous ne la baptiserons pas analyse coûts résultats ou coûts bénéfices, mais nous utiliserons les appellations suivantes:

a-: l'analyse coût utilité (cost utility analysis).

"utilité": service que rend une personne ou un objet."

Cette définition est orientée sur le produit de l'analyse, sur l'utilité que l'on peut retirer de certaines décisions. A partir d'un objet, c'est-à-dire d'une certaine quantité de ressources, on tente d'obtenir la meilleure utilité possible. A l'origine, on ignore ce que l'on va effectivement obte-

nir.

On a tendance à rapprocher cette technique de la première démarche citée ci-dessus. Le concept d'utilité est souvent exprimé en termes monétaires. C'est l'expression préférée des économistes.

b-: l'analyse coût efficacité (cost effectiveness analysis).

"efficace": qui produit l'effet désiré."

Le point de départ de l'analyse est constitué par une efficacité prédéterminée et qui doit être obtenue. Les objectifs sont impérativement fixés à l'avance. "L'analyse coût efficacité tend alors simplement à comparer les coûts de projets ou programmes alternatifs susceptibles de permettre d'obtenir un même taux d'efficacité dans la réalisation des objectifs prédéterminés." (76)

Cette démarche tend à réaliser une minimisation des coûts dans l'obtention d'une efficacité donnée; elle se rapproche par conséquent du deuxième concept formulé ci-dessus sous b-.

Les militaires ont souvent utilisé ce concept, car il est possible de déduire l'efficacité d'un système d'armement. Son inconvénient majeur est qu'il ne remet pas suffisamment en cause l'objectif recherché. L'efficacité obtenue valait-elle vraiment la peine d'être atteinte? On manque de souplesse en considérant à l'avance le résultat très exact que l'on veut obtenir. Et il serait excessif d'affirmer que les analystes militaires n'utilisent que ce seul concept de coût efficacité. D'ailleurs dans bien des cas, il leur est impossible de déterminer avec précision leurs objectifs définitifs. C'est pourquoi ils ont aussi fait largement appel à l'analyse coûts avantages et nous en voulons pour preuve l'exemple que nous allons examiner en détail dans les pages suivantes.

c-: l'analyse coûts avantages (cost benefit analysis).

"avantage": ce qui est utile, profitable."

Nous retrouvons ici la notion d'utilité, à laquelle s'ajoute celle de profit. Le problème est de comparer des programmes ou projets dont les coûts sont différents et qui permettent d'obtenir la réalisation d'objectifs à des

degrés très voisins. Ces alternatives seront classées, à l'aide d'un critère de choix, par ordre de mérite décroissant. Cette démarche apparaît plus générale que les deux précédentes. C'est celle que nous retiendrons pour notre étude.

Une constatation s'impose: dans toutes ces appellations, le facteur coût ne fait jamais l'objet de nuances et il apparaît régulièrement dans chacune d'entre elles. Par contre, le deuxième terme requiert l'attention des analystes et il pose déjà l'essentiel du problème: c'est dans l'évaluation des avantages que l'on va rencontrer le plus grand nombre de difficultés. Comment va-t-on en effet mesurer les avantages d'un bien, produit ou service, qui n'a pas sa place sur un marché, qui n'a aucun prix, et qui de surcroît, ne peut être l'objet d'une estimation financière? "L'analyse coûts avantages est un moyen pratique permettant d'évaluer la "désirabilité" de projets, dans des cas où il est important de considérer à la fois une perspective à long terme (en ce sens qu'il faut tenir compte de leurs répercussions lointaines aussi bien qu'immédiates) et une perspective élargie (en ce sens qu'il faut tenir compte des effets annexes sur de nombreuses et diverses personnes, industries, régions etc.). En d'autres termes, elle implique l'énumération et l'évaluation de tous les coûts et avantages attachés à ces projets." (77)

Mais Prest et Turvey, les auteurs, s'empressent de citer, avant même de développer leur étude, deux limites de principe, atténuant l'importance que l'on aurait pu attribuer à la méthode: "Premièrement, l'analyse coûts avantages, comme on l'admet généralement, n'est qu'une technique pour élaborer des décisions à l'intérieur d'une étude de base préparatoire, décidée à l'avance et impliquant la prise en considération de nombreux facteurs ayant un caractère politique ou social." (78)

Les auteurs soulignent d'autre part que ces études ne peuvent être menées que si le projet ne représente pas une action vitale pour l'ensemble de l'organisation, sinon la liberté de choix serait à ce point compromise que l'emploi de la méthode serait peu profitable.

Enfin, en préambule à notre étude, nous devons préciser que nous ne pourrons aborder tous les aspects de l'analyse coûts avantages. Chaque cas particulier a ses problèmes propres, et vouloir en tirer des considérations générales, valables pour l'ensemble des études de ce genre, est presque une gageure. Néanmoins, en nous fondant sur un exemple précis, nous essayerons

de dégager le schéma des phases successives que l'on retrouve dans la plupart de ces analyses.

Paragraphe 2-: Exemple d'une analyse coûts avantages.

- position du problème

Posons, par exemple, le problème de l'adoption d'un nouveau casque en titane au sein de l'armée de terre américaine, l'Army. Ce casque, plus léger que le casque ordinaire en acier, fut mis au point à la demande des responsables de l'Army en vue, d'une part, de réduire le poids de l'équipement du soldat au combat et, d'autre part, d'inciter les combattants engagés au Sud-Vietnam à porter le casque. Ces derniers, en effet, souffrant de la chaleur, délaissaient de plus en plus le casque traditionnel en acier.

- options en présence

Sur ces données, un programme de recherche fut lancé et il aboutit au développement de deux casques en titane ayant chacun un degré d'efficacité différent.

Le premier, pesant deux livres et trois onces, soit une livre de moins que le casque en acier, procure une force de résistance identique à ce dernier. Son coût est par contre de $ 30 au lieu de $ 5 pour le casque traditionnel.

Quant au second casque en titane, il pèse trois livres et trois onces, c'est-à-dire un poids identique à celui du casque en acier, mais en échange, il assure une protection accrue. Son coût s'élève à $ 35.

- choix d'une solution de référence

Ces deux nouveautés sont étudiées en parallèle avec le casque en acier.

- premier examen du problème

Il fut décidé que le casque le moins lourd serait soumis à approbation, car il permettait non seulement de résoudre le problème posé par la chaleur,

mais il était également reconnu qu'un allègement du casque allait permettre une meilleure efficacité du soldat au combat.

Une étude évaluant les coûts et l'efficacité d'une telle mesure devait accompagner cette proposition.

Il s'agissait donc de fournir une analyse considérant les quatre facteurs suivants: poids, efficacité au combat, coût et augmentation de l'utilisation du casque par les soldats.

Un tableau rendait compte de cette analyse: (79)

Casques	poids 20 % 200 pts	efficacité 30 % 300 pts	utilisation 10 % 100 pts	coût 40 % 400 pts	TOTAL 1'000 pts
acier					
t. léger					
t. standard					

A chacun des facteurs pris en considération, on avait attribué une certaine pondération mais cette analyse, un peu simpliste, allait se heurter à de nombreuses difficultés. Certes, on présumait qu'un allègement du casque augmenterait l'efficacité du combattant, mais encore fallait-il le prouver et le quantifier pour justifier l'accroissement des dépenses ainsi occasionné.

L'efficacité d'un casque n'avait jamais été explicitée en termes d'opérations militaires. En conséquence, il fallait aborder le problème d'une manière plus approfondie et se pencher en priorité sur les effets d'une réduction de poids. Une telle solution entraînerait probablement une augmentation sensible dans le nombre des soldats portant leur casque au combat, d'où une réduction du nombre des soldats blessés. De plus, il fallait également prouver l'augmentation de l'efficacité du combattant lorsqu'il est porteur d'un casque plus léger.

Pour répondre à ces questions, de nombreux tests furent entrepris dans les laboratoires de l'Army. Des fonctions mathématiques complexes furent établies, attestant que l'aptitude du soldat à se déplacer est proportionnelle au poids qu'il doit supporter.

On démontra ainsi qu'une livre portée à la tête représente l'équivalent de cinq livres portées autour de la taille. Mais aucune de ces mesures ne prenait l'efficacité en considération. On chercha alors dans une autre direction et, finalement, on prouva que plus le casque était lourd, moins longtemps le soldat pouvait viser sa cible. Ainsi avait-on trouvé au moins une relation entre le poids d'un casque et l'efficacité d'un combattant. Mais cette relation était-elle la plus importante? ...

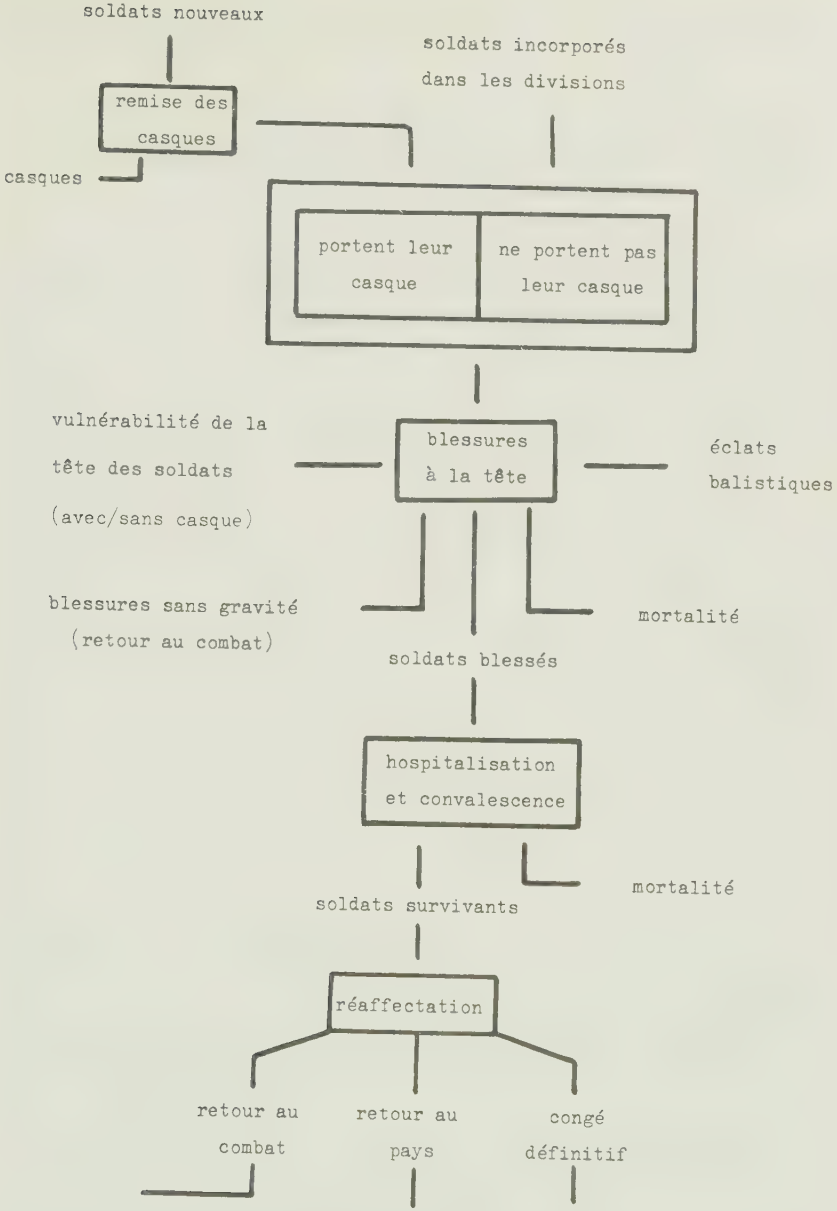
Ce début d'analyse avait montré l'intérêt de l'adoption d'un casque plus léger, mais la question demeurait de savoir si ces avantages reconnus valaient la dépense supplémentaire de $ 25 par casque.

- liste des groupes cibles concernés

Une enquête statistique classique permit d'établir quelles étaient les personnes touchées par l'introduction de ce nouveau casque et quelles seraient les réactions des soldats à son égard.

Voici un échantillon du questionnaire proposé:

- combien de soldats sont-ils concernés?
- va-t-on livrer des casques en titane à tous les soldats, uniquement à des soldats effectivement engagés dans des opérations militaires, ou bien même seulement aux soldats en service dans des zones tropicales?
- quel est le pourcentage de soldats qui habituellement ne portent pas de casque au combat?



Structure d'un modèle montrant le traitement du cas d'un fusilier d'infanterie. (80)

- quel est le pourcentage de soldats qui ne portent pas de casque et qui sont blessés?
- quelle est la gravité de ces blessures?
- quel est le pourcentage de soldats qui portent leur casque et qui sont néanmoins victimes de blessures à la tête?
- quelle est la gravité de ces blessures à la tête?
- dans quelle mesure l'octroi de casques plus légers va-t-il inciter les soldats à porter leur casque en plus grand nombre?
  Ceci étant, quelle est la relation entre le poids du casque et l'utilisation du casque?
- de quelle façon le casque actuel protège-t-il la tête contre les éclats et quelle amélioration le casque standard en titane (du même poids que le casque en acier) apporterait-il à la protection de la tête des soldats?

Les indications fournies par cette enquête statistique permettent l'édification d'un modèle. Le tableau ci-dessus indique l'analyse du cas d'un fusilier d'infanterie. On obtient ainsi une estimation précise des groupes concernés par le projet.

- énumération et évaluation des coûts et des avantages

Compte tenu de ces informations, les analystes vont s'attacher à l'aspect financier du problème. L'élément monétaire va se retrouver aussi bien du côté des coûts (augmentation du prix des casques) que du côté des avantages (diminution du nombre des tués et des blessés entraînant un gain sur les pensions, les indemnités et les soins médicaux).

Il est possible alors d'élaborer un modèle réunissant tous ces éléments exprimés en termes monétaires:

- coûts des casques
  - ₰ 5 pour le casque traditionnel en acier
  - ₰ 30 pour le casque en titane léger et
  - ₰ 35 pour le casque en titane standard

- frais d'hospitalisation et de convalescence pour les soldats victimes de blessures à la tête

- pensions d'invalidité des anciens combattants et indemnités versées en cas de décès

- coût du remplacement des soldats atteints, pour autant que ce remplacement soit possible ...

A ces éléments purement monétaires, il faut ajouter les autres facteurs décelés dans l'étude, non exprimés sous forme monétaire, mais néanmoins très significatifs. Ils se prêtent plus ou moins bien à une estimation précise et objective. Si l'effet psychologique entraîné par une modification du nombre des tués est difficilement quantifiable, par contre, les résultats techniques des tests de tir avec les différents casques sont rigoureusement exacts.

A partir de ces études, on va pouvoir multiplier le nombre des situations envisageables. Par exemple, si la faculté de viser est améliorée avec le port d'un casque en titane, cela permettra de toucher l'ennemi au premier coup de feu, d'où une augmentation du nombre des blessés chez l'ennemi, mais également, sur le plan tactique, d'utiliser plus largement l'attaque par surprise, ce genre d'attaque permettant, outre une plus grande efficacité, une économie non négligeable de munition ... Au niveau d'une division, cette économie de munition peut se révéler déterminante.

- éléments non quantifiables

Les éléments non quantifiables contenus dans l'étude constituent non seulement une base de renseignements fort utiles pour les responsables, mais ils peuvent également offrir de nouvelles alternatives à la recherche. Par exemple, l'étude en laboratoire prouvant qu'une livre portée à la tête équivaut à cinq livres portées à la taille peut ouvrir des perspectives insoupçonnées au départ de l'enquête.

Il est concevable que les responsables révisent leur premier jugement et s'intéressent davantage à la répartition du poids total de l'équipement du fusilier.

D'autres études permirent de déterminer l'influence de l'épaisseur du casque en titane dans l'évolution du nombre des blessés. On se demanda égale-

ment si le fait de percer de petits trous dans le casque ne serait pas un moyen susceptible de lutter efficacement contre la chaleur et ses inconvénients. Enfin, une étude plus générale se proposa d'établir les motivations des soldats qui, habituellement, ne portaient pas leur casque. A plus d'un égard, cette dernière étude se révéla d'un grand intérêt pour les chefs de l'Army.

- présentation

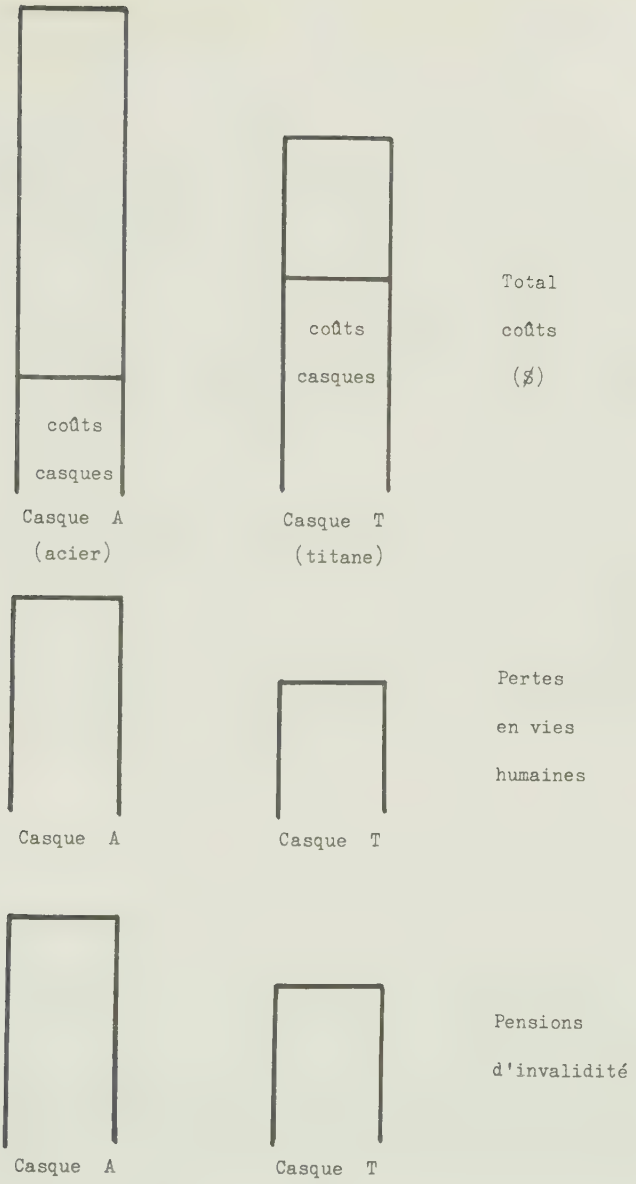
Finalement, l'étude toute entière peut se résumer dans les trois schémas présentés ci-dessous. La question qui reste à l'entière appréciation de l'autorité de décision, est de définir combien elle veut ou peut investir pour diminuer le nombre de blessés.

D'emblée on sera évidemment tenté de donner la préférence à l'adoption du casque en titane, puisqu'il assure non seulement une diminution du nombre des blessés, mais encore parce qu'il représente à long terme la solution la plus économique.

Cependant, c'est là qu'intervient la limite inhérente à toute analyse coûts avantages aussi bien menée soit-elle. Le casque en titane n'est qu'un moyen en vue de diminuer le nombre des victimes. Pour atteindre cet objectif, on peut recourir à d'autres moyens, tels qu'un gilet pare-balles opérationnel, une arme offensive supérieure etc. ...

C'est donc l'efficacité marginale de ces projets que l'on doit prendre en considération, compte tenu des contraintes financières auxquelles on est tenu. C'est à l'analyse de systèmes de dire quel est le moyen qui doit être choisi.

Cet exemple nous a permis de discerner les diverses phases d'une analyse coûts avantages. Nous allons maintenant étudier plus en détail ces différentes phases.



Résultats des évaluations. (81)

Paragraphe 3-: Les phases d'une analyse coûts avantages.

A-: Position du problème.

Cette première phase du processus de l'analyse coûts avantages découle logiquement de la préparation effectuée dans le cadre de l'analyse de systèmes. Dans la plupart des cas, les projets sont définis avec précision quant à leur nature et à leur taille. Dans notre exemple, le cas est posé de manière simple et explicite.

Encore faut-il examiner le problème dans son ensemble. Car, si les conséquences directes d'un projet sont en général bien prises en considération en cours d'étude, il en va parfois différemment de ses répercussions indirectes.

La construction d'une autoroute rapide peut engendrer une amélioration de la circulation et une diminution des accidents. Elle peut avoir également pour conséquence de favoriser les accidents sur les routes normales si celles-ci sont laissées en l'état, par suite des investissements consentis pour l'autoroute.

La position du problème est donc une phase importante de l'analyse et l'effort de recherche quant à son exhaustivité marque bien la liaison entre l'analyse de systèmes et l'analyse coûts avantages.

B-: Options en présence.

Ces options peuvent être diverses et provenir de sources fondamentalement différentes. Leur description s'impose, aussi précise que possible. Il faut spécifier les principales caractéristiques, techniques et financières, de chacune des possibilités envisagées.

Par exemple, en ce qui concerne les casques, il peut s'agir de leur prix, de leur durée d'utilisation, de leur matériau, de leur poids etc. ... Cette phase descriptive ne soulève pas de difficultés de principe.

C-: Choix d'une solution de référence.

Puisqu'il s'agit de comparer plusieurs options entre elles, cette notion de solution de référence nous paraît essentielle.

Les autres possibilités sont considérées en fonction de cette situation qui, dans certains cas, peut se borner au statu quo. Dans notre exemple, le maintien du casque en acier, sans aucune modification, constitue une situation de référence toute désignée. Il n'est pas toujours aussi simple d'en découvrir une, car il est peu probable que les choses demeurent en l'état sans aucun investissement. A long terme, en particulier, il est difficile de conserver le statu quo comme référence, car on ne peut imaginer un immobilisme absolu du centre de décision compétent. Il faut considérer une évolution de la situation comme inévitable et comparer alors les avantages et coûts des alternatives en fonction d'une référence en évolution.

La solution de référence doit être aussi voisine que possible de la solution optimale. Or il est difficile à l'analyste de se prononcer a priori sur ce point. Pourquoi notre étude s'est-elle arrêtée uniquement sur la solution des casques en titane? Pourquoi n'en avoir étudié que deux modèles? Tout au plus pouvons-nous répondre qu'au sein d'une analyse coûts avantages, l'expérience, l'intuition et le bon sens des analystes sont souvent nécessaires pour faire avancer l'étude.

D-: Liste des groupes cibles.

Aucune règle de portée générale ne peut être émise quant à l'élaboration de telles listes, tant leur contenu varie en fonction des divers projets traités.

Certains projets peuvent avoir de très larges répercussions touchant une grande partie du public; dès lors, il apparaît complexe de vouloir recenser toutes les personnes susceptibles d'être influencées par d'éventuelles décisions. Dans d'autres cas, le problème se présente d'une manière beaucoup plus claire et n'occasionne pas de longues et minutieuses recherches. C'est le cas, précisément, des soldats qui portent ou ne portent pas le casque. A qui donnerait-on le nouveau casque, dans quelles régions, pour quelles opérations? ...

E-: Enumération et évaluation des coûts et des avantages.

a-: énumération et évaluation des coûts.

Un élément de programme doit comprendre tous les coûts qu'il occasionne, aussi bien dans le temps que dans l'espace. D'autre part, les coûts de recherche et de développement sont directement imputés aux programmes, sauf s'ils sont de portée parfaitement générale.

Ces deux remarques nous permettent de classer les différentes catégories de coûts que nous devons prendre en considération:

1-: les coûts de recherche et de mise au point.

Ce sont des coûts fixes et a-périodiques qui sont engagés définitivement, que le projet soit accepté ou non. Interviennent dans cette évaluation, à la fois les frais attachés au projet, mais aussi les coûts des projets voisins qui finalement ne seront pas mis à exécution ...

Ce sont en outre des coûts incertains, car on ne peut préjuger du succès ou de l'échec des projets. Il se peut qu'on en reste au statu quo et que toutes les initiatives prises aient été inutiles. C'est pourquoi, il nous paraît nécessaire de faire, parmi ces frais, une nouvelle différenciation selon le niveau de développement des études:

- recherche exploratoire et avant-projet
- projets et prototypes
- essai du système complet.

Nous avons constaté, dans notre étude sur le Département américain de la défense, l'importance d'une élimination assez rapide de certains projets, sans quoi le coût des études de recherche tend à devenir prohibitif. Dans notre classification, les deux dernières catégories de coûts sont effectivement bien plus lourdes que la première, et elles impliquent généralement des frais assez importants. Il serait judicieux, à la fin de la première phase, de décider s'il vaut la peine d'entreprendre l'étude de la mise au point définitive. L'incertitude contenue dans la première phase est en relation avec le produit recherché et, par conséquent, avec l'objectif et avec le temps qu'il faudra pour le définir. Aux deuxième et troisième niveaux, l'incertitude ne concerne plus que le temps nécessaire pour arriver

au terme de l'étude.

C'est la raison pour laquelle nous apprécions, dans l'exemple du casque, la première ébauche de solution donnée par le tableau (79), certes parfaitement incomplète et simpliste, mais qui a l'avantage de reposer le problème de l'opportunité de la recherche entreprise.

2-: les coûts de l'équipement initial.

Consentis une fois pour toutes, les coûts d'acquisition sont donc également a-périodiques. Par contre, ils sont variables par fonction des quantités demandées. Ils ne sont pas pour autant directement proportionnels à la quantité demandée.

Les coûts d'acquisition ne comprennent pas seulement le système pris isolément mais doivent inclure les coûts annexes de première installation. En voici quelques-uns:

- stocks initiaux de pièces détachées
- équipement d'instruction et de soutien
- éducation initiale des personnels
- infrastructure nécessaire au fonctionnement du système (bâtiments, ponts ...)

A condition de disposer d'un bon système d'information, ces coûts devraient être assez facilement identifiables et quantifiables. Pourtant, l'expérience a montré qu'il n'en était pas toujours ainsi, notamment au Pentagone. Un bon moyen d'éviter en partie des erreurs dans ce domaine serait de reconsidérer périodiquement les calculs de rentabilité exécutés initialement. Après la phase de mise au point, une révision des coûts de l'ensemble du système constituerait aussi une heureuse solution.

3-: les coûts de fonctionnement, de réparation et d'entretien.

Ce sont des coûts périodiques et variables en fonction des quantités physiques acquises. Ils comprennent par exemple:

- salaires
- équipement de remplacement
- équipement d'entretien consommable
- éducation périodique des personnels

- consommation de fluides
- divers etc. ...

Cette classification doit être étendue dans l'espace mais également dans le temps. Elle doit être entreprise pour chacune des années correspondant à la durée de vie de l'équipement.

Sur le plan de la méthode, une telle classification ne paraît soulever aucune objection, mais sur le plan de l'application, bien des difficultés pratiques surgissent.

Lorsqu'un élément de programme est de nature à bénéficier à plusieurs programmes, comment va-t-on en répartir les dépenses? Va-t-on imputer les frais aux différents éléments bénéficiaires? Quelques règles, calquées sur celles de la comptabilité analytique, peuvent être certainement adaptées à ce genre de problème. Mais la difficulté majeure réside précisément dans l'état actuel de la comptabilité analytique, qui n'est pas préparée à fournir les renseignements désirés.

En effet, que ce soit dans l'administration publique ou dans les entreprises, la comptabilité n'est pas capable de donner des coûts répartis en divers groupes selon l'évolution de la durée de vie des programmes ou produits. D'autre part, il n'existe encore rien sur la répartition selon programme. Néanmoins, l'introduction de méthodes comptables nouvelles ne semble pas devoir rencontrer d'objections majeures sur le plan de la conception. Sur le plan pratique, il faut s'attendre à une augmentation des frais occasionnés par cette comptabilité parallèle.

b-: énumération et évaluation des avantages.

1-: énumération des avantages.

Tout projet est susceptible de créer des avantages directs et des avantages externes.

- les avantages directs.

Ce sont des avantages qui résultent directement des mesures étudiées et des actions entreprises. Ils peuvent être ou non d'ordre monétaire. La différence entre avantages directs et externes apparaît plus ou moins clairement selon le système envisagé. Il pourrait être opportun de réclamer la

collaboration du centre de décision. Les spécialistes de l'analyse de systèmes attachent beaucoup d'importance au dialogue permanent entre l'autorité de décision et l'analyste. Le recours au dialogue permet au responsable de définir à nouveau sa position et d'exercer son jugement. Ces avantages ne sont pas seulement exprimés en termes monétaires, mais ils sont également pris en compte sous forme d'une évaluation physique. Dans notre exemple sur le choix d'un casque, l'un des avantages d'une meilleure protection peut être l'économie effectuée sur les frais de guérison, sur les primes d'invalidité, sur les indemnités de décès. Mais un casque en titane plus léger autorise également une meilleure aptitude à viser une cible. Quoique non monétaire, c'est un avantage direct et il est fort possible de le quantifier.

- les avantages externes.

Par contre, nous considérons comme effet externe le fait qu'une efficacité accrue au premier touché permette l'utilisation plus étendue de l'attaque par surprise. La notion d'avantage externe est très large et il est par conséquent nécessaire d'effectuer une certaine sélection des effets externes que l'on veut prendre en considération. A nouveau, la solution doit être trouvée selon les cas et le recours à l'échelle des valeurs des responsables nous paraît là encore indiqué.

Notons que certains analystes font une distinction entre les effets externes technologiques et les effets externes pécuniaires.

Turvey et Prest expriment ainsi cette différence: "Les promoteurs d'une opération publique d'affectation des ressources devront tenir compte de tous les effets externes qui sont de nature à modifier les possibilités physiques de production des autres producteurs ou les satisfactions que les consommateurs peuvent retirer d'un volume donné de ressources; ils excluront tous les effets externes qui ne se manifestent que par le biais d'une modification des prix des produits et des facteurs." (82)

Terny, analysant cette définition, en donne l'explication suivante: "Comme exemple d'effet externe technologique, nous pouvons citer les retombées techniques résultant de la construction de l'avion supersonique Concorde ou de la constitution d'une force atomique de dissuasion et s'analysant en une stimulation de la recherche dans les industries privées de l'électronique, de la machine-outil, etc. ..., et en la création de nouveaux matériaux et de nouveaux dispositifs techniques utilisables à d'autres fins que cel-

les à l'occasion desquelles ils ont été découverts. Par contre, des effets externes attachés à l'amélioration d'une route tels que l'accroissement de la rentabilité des garages, restaurants, hôtels qui la bordent ou l'élévation des rentes payées aux propriétaires des terrains n'ont pas à être pris en compte car de telles conséquences ne conduisent qu'à une modification de la répartition des revenus et des richesses." (83)

Ces quelques lignes sont intéressantes à un double point de vue. D'une part, elles fournissent une explication des avantages que l'on peut ou non comptabiliser dans le cadre d'une analyse coûts avantage. D'autre part, elles soulignent que la force atomique de dissuasion est indéniablement à la base du développement de la recherche et de la technologie. Et cette pensée rejoint la conception émise dans les pages précédentes, lorsque nous avancions que ce fait devait être clairement et explicitement pris en considération dans le cadre des objectifs de la défense nationale.

2-: évaluation des avantages.

Dans la plupart des cas, il ne sera pas possible d'avoir recours à l'estimation donnée par l'intermédiaire d'un marché. Tout au plus, le marché peut-il quelquefois livrer une indication sur ce que le consommateur serait susceptible de payer pour l'obtention d'un service ou d'un produit. Mais, d'une manière générale, ce recours n'est pas possible et l'économiste doit se montrer particulièrement ingénieux pour trouver quelques éléments d'appréciation. Il se sert parfois de certains artifices pour mettre ces facteurs sous forme monétaire. Au besoin, l'analyste peut transférer un avantage dans les coûts en jouant sur son signe mathématique.

On peut convenir par exemple que le casque en titane provoque une économie de primes d'invalidité etc. ... Au lieu de porter cet avantage comme point positif et qualitatif à l'égard des casques nouveaux, l'analyste a préféré rassembler tous les éléments monétaires, pour en tirer un modèle des coûts. Le résultat est le même.

Malgré tout, il n'est pas toujours possible d'attribuer une valeur à certains éléments. Il faut néanmoins les souligner. Ce sont ceux que les nomenclatures anglo-américaines appellent les intangibles.

F-: Eléments non quantifiables (intangibles).

Ce sont des éléments impossibles à quantifier et qui sont laissés à la libre appréciation du centre de décision. Il convient de les énumérer. Dans notre exemple, il peut s'agir tout simplement de la valeur non pas matérielle mais humaine qu'il faut attribuer à la perte ou à la sauvegarde de la vie des soldats. Ces facteurs psychologiques sont difficiles à chiffrer et ils s'intègrent péniblement à une étude. Il peut exister également des éléments qui ne sont pas estimés, non par incapacité, mais parce qu'ils se situent en dehors de l'étude de base proprement dite.

Bien souvent, des initiatives peuvent naître en cours d'étude. Par souci d'exhaustivité, on les cite, mais c'est en réalité une étude complémentaire que l'on devrait accorder à chacune d'entre elles.

Un allègement de la charge transportée par le combattant, obtenu grâce à un casque moins lourd, peut permettre d'alourdir ce même combattant en d'autres endroits, augmentant ainsi son efficacité.

D'où l'ouverture de perspectives nouvelles.

Nous avons, par conséquent, défini deux types d'intangibles: les premiers sont directement liés à l'analyse en cours, mais les seconds, nés en cours d'étude, peuvent s'avérer de précieux indicateurs pour l'autorité de décision.

G-: Présentation de l'étude.

Les coûts et les avantages une fois mis en lumière, il convient de les mettre en relation les uns avec les autres. Ce rapprochement s'effectue dans un certain cadre, qui peut être celui d'un modèle. Nous avons déjà signalé les limites du modèle lors de sa présentation dans le chapitre consacré à l'analyse de systèmes.

Nous ne reviendrons pas sur la validité des méthodes fortement inspirées des techniques de la recherche opérationnelle, de la statistique et des mathématiques modernes.

D'Aumale distingue cinq éléments essentiels évoluant au sein de ces systèmes: (84)

- les variables
- les relations entre variables
- les diverses contraintes
- les objectifs
- les aspects qualitatifs.

Prest et Turvey (85) considèrent plusieurs types de contraintes: physiques, légales, administratives. Mais ils notent surtout celles qu'engendrent l'incertitude, la distribution et les limites budgétaires. Toute analyse est influencée par deux éléments essentiels: le temps et l'incertitude.

a-: l'influence du temps: le taux d'actualisation.

Les décisions prises engendrent des avantages et des coûts pour des périodes futures et variables. Les montants concernés ne sont pas les mêmes d'un projet à l'autre. Il faut donc choisir un taux qui permette d'actualiser ces coûts et ces avantages et de déterminer leur valeur présente. Une grande polémique a opposé les divers analystes désireux de définir un taux d'actualisation idéal. Nous pensons qu'il dépend du cadre dans lequel l'analyse est menée.

Le taux sera différent selon que les projets sont financés par le secteur public ou par le secteur privé. A l'intérieur même de ce dernier, le taux peut varier d'une organisation à l'autre.

Le choix du taux est une opération délicate et importante pour l'ensemble de l'étude. Les erreurs commises passent obligatoirement par ce taux qui peut leur conférer une importance plus ou moins grande.

"L'effet de chaque erreur dépend du taux d'actualisation adopté; plus ce taux est élevé, moins les erreurs d'estimation auront d'importance." (86)

b-: l'incertitude.

Les études réalisées sont tournées vers l'avenir et de ce fait, elles se heurtent inévitablement au problème de l'incertitude.

C. Hitch et R. Mc Kean en décèlent cinq types différents: (87)

- incertitude sur la planification et sur les coûts
- incertitude sur le contexte stratégique
- incertitude technologique
- incertitude sur l'ennemi et ses réactions
- incertitude statistique.

D'un point de vue plus général, nous en examinerons trois.

1-: incertitude au sein du système.

Cette incertitude comprend elle-même deux types d'incertitude selon qu'elle peut ou non se soumettre à une loi de probabilité.

Si les opérations se répètent un grand nombre de fois, on peut en tirer des conclusions. Les événements incertains répondent à une loi de probabilité objective. Une analyse permet d'émettre une probabilité ou une espérance mathématique de voir l'événement se réaliser.

Mais dans d'autres cas, on ne peut pas attribuer valablement de probabilité aux différentes éventualités possibles, souvent par manque de données statistiques, parfois parce que le phénomène en question n'est pas un phénomène à caractère répétitif.

L'analyste procède alors à une étude de sensibilité, c'est-à-dire, par exemple, il "étudie, à efficacité constante, la variation du coût du système en fonction des variations de chacune des caractéristiques prises séparément." (88)

Ces tests sont précieux car on utilise comme paramètres, non seulement plusieurs alternatives à l'incertitude, mais également différents taux d'actualisation. "On parvient ainsi, à distinguer des paramètres dont la valeur influe peu sur les éléments de choix, et d'autres qui ont une grande influence; on peut ainsi connaître les conséquences de l'incertitude et les variations qu'il est intéressant de préciser le plus tôt possible." (89)

2-: incertitude provenant de l'environnement.

Dans ce domaine, les situations possibles sont nombreuses. Leur énumération n'est limitée que par l'entendement humain et par son pouvoir de conception. On ne saurait être certain d'avoir envisagé toutes les situations

possibles importantes. L'incertitude demeure, bien que le procédé de la méthode des scénarios ait permis d'en réduire les proportions d'une manière appréciable.

3-: incertitude sur les relations entre le système et son environnement.

L'incertitude peut enfin provenir des réactions directes de l'environnement aux mesures qu'on envisage de prendre. La théorie des jeux peut être dans ce cas d'un apport fort utile, bien qu'elle demeure sujette à caution.

H-: Critères de choix.

"Nous estimons que dans les projets qui impliquent des coûts et des avantages uniquement en termes monétaires, le plus simple des critères de choix est de considérer la valeur actualisée des avantages diminuée des coûts. Lorsque les projets ne sont ni interdépendants, ni mutuellement exclusifs, lorsque leurs dates de mise en oeuvre sont connues et lorsqu'aucune contrainte ne joue, le choix des projets qui maximisent la valeur actualisée des avantages totaux diminués des coûts totaux peut être exprimé sous l'une quelconque des quatre formes équivalentes suivantes:

- retenir tous les projets dans lesquels la valeur actualisée des avantages est supérieure à la valeur actualisée des coûts,
- retenir tous les projets dans lesquels le rapport de la valeur actualisée des avantages à la valeur actualisée des coûts est supérieur à l'unité,
- retenir tous les projets dans lesquels l'annuité constante des avantages est supérieure à l'annuité constante des coûts, durant une période de temps commune,
- retenir tous les projets dans lesquels le taux de rendement interne est supérieur au taux d'actualisation choisi." (90)

Ces critères demeurent théoriques, car en pratique de nombreuses contraintes vont influer l'acceptation des projets. La principale d'entre elles est d'ordre budgétaire et elle interdit le financement simultané de tous les projets. Il devient dès lors indispensable d'effectuer un classement par ordre

de mérite décroissant.

Bien souvent, le résultat d'une analyse coûts avantages est présenté sous la forme d'un classement des divers projets étudiés. Dans la plupart des cas, il est établi en fonction des différentes valeurs des ratios affectés à chaque projet, tout en laissant dans l'ombre les coûts absolus des opérations. Cette classification rigoureuse est accompagnée d'un rapport attirant l'attention du centre de décision sur les éléments qualitatifs de chaque option qui n'ont pu être pris en considération dans l'élaboration du classement.

Telles sont les différentes étapes d'une analyse coûts avantages. Les conclusions de cette analyse doivent maintenant être interprétées dans le cadre plus général de l'analyse de systèmes. Nous avons traité ce sujet dans la section précédente.

Il nous reste toutefois à mentionner, dans le cadre de la présente section, certaines des limites de l'analyse coûts avantages.

Paragraphe 4-: Les limites de l'analyse coûts avantages.

Les avis sont très partagés au sujet de la valeur de l'analyse coûts avantages. De fait, quelques limites s'opposent à une considération exagérément optimiste de cette nouvelle méthode. Nous en distinguerons de deux sortes, les limites matérielles et les limites de principe.

Nous les étudierons toutes deux, bien que nous regardions surtout les secondes comme les plus importantes, l'expérience apportant généralement une solution aux premières.

A-: Les limites matérielles.

a-: imperfection des informations.

Nous avons déjà souligné les nombreux impératifs du traitement des coûts. Certaines données, au départ du moins, font défaut. Il serait cependant incorrect de préférer des coûts voisins ou approximatifs aux coûts effectifs

sous prétexte que ces derniers ne peuvent pas toujours être facilement cernés. De leur côté, les avantages sont encore beaucoup plus difficiles à obtenir de manière précise. Mais il serait à nouveau erroné de considérer l'estimation d'un avantage moyen comme mesure des avantages réellement recherchés. Mieux vaut, dans ce cas, avouer son incapacité à mesurer un avantage plutôt que persister à vouloir attribuer une valeur à ce qui, par nature, n'est pas mesurable. D'ailleurs, l'explication contenue dans la note annexée à l'analyse et relative au détail des éléments qualitatifs peut s'avérer déjà suffisante.

b-: manque d'orientation probabiliste.

Les incertitudes de l'avenir peuvent être en partie résolues grâce à l'apport de techniques statistiques. Or certains dirigeants se montrent encore réticents à l'utilisation de ces méthodes qui sont souvent, il est vrai, complexes. Ces responsables préfèrent s'en remettre à leur propre jugement et à leurs intuitions, plutôt que d'avoir recours à de jeunes spécialistes n'ayant par leur expérience, mais connaissant de nouvelles méthodes.

c-: utilisation trop restreinte de la comptabilité.

Jusqu'à maintenant la comptabilité a été trop orientée vers les intrants de l'entreprise. Le comptable considère les coûts passés et les ordonne selon les schémas de la comptabilité générale ou analytique. Mais en fait, il ne se penche jamais sur la partie produits du système comptable. Le seul extrant considéré au sein des entreprises concerne le produit ou le service offert sur le marché.

Or maintenant, toute organisation doit consentir des investissements, sans que ceux-ci aient un quelconque rapport direct avec le produit ou le service qu'elle offre. Il faut donc instituer une comptabilité orientée vers ces obligations nouvelles, qui ne sont pas servies par la comptabilité traditionnelle, mais dont les services de statistiques et de contrôle / révision donnent un aperçu vague et inadapté.

Ces quelques limites ne sont pas insurmontables. Nous estimons qu'elles

peuvent être vaincues par le temps et l'expérience.

B-: Les limites de principe.

a-: les résultats de l'analyse coûts avantages ne sont que des intrants et non pas des extrants.

Les résultats obtenus par les études coûts avantages ne doivent être considérés que comme des intrants. Ils doivent être jugés selon des critères d'un niveau supérieur et moins systématique.

Il est toujours indispensable d'avoir recours à l'autorité de décision. C'est elle qui a défini le cadre de l'analyse, déterminé les alternatives, délimité les facteurs et leurs relations en vue d'interpréter les résultats. "Finalement, toutes les politiques sont déterminées et tous les systèmes d'armes sont choisis sur des jugements. Il n'y a pas d'autre moyen et il n'y en aura jamais. La question est de savoir si ces jugements doivent être faits dans le brouillard d'informations mal adaptées et imprécises, en vue de résultats ni clairs ni définis et le conflit désordonné d'opinions personnelles, ou s'ils peuvent être faits sur la base d'une information sûre, bien adaptée, d'une expérience pertinente et de buts clairement dessinés." (91)

Nous devons replacer l'analyse coûts avantages dans le contexte que nous lui avons fixé. Cette enquête n'est que l'outil permettant à l'analyse de systèmes de mieux préparer un choix, en s'appuyant sur des bases plus exactes. Il serait dangereux de considérer une analyse coûts avantages comme se suffisant à elle-même, si ce n'est dans de rares cas.

b-: sous-optimisation.

L'analyse coûts avantages n'est efficiente que lorsque chaque objectif à atteindre est défini de manière très précise. Or chaque objectif ne constitue qu'un composant d'un vaste système.

L'optimisation des moyens mis en oeuvre dans le cadre d'un sous-système représente seulement une sous-optimisation au niveau du programme considéré dans son ensemble. L'analyste doit s'attacher à vérifier qu'il n'existe au-

cune contradiction majeure dans la combinaison de deux ou plusieurs éléments de programme optimisés.

c-: insuffisance du seul critère de l'efficience économique.

Les différents projets ou programmes sont classés en fonction de leur efficience économique, c'est-à-dire en fonction d'une maximisation de la valeur actualisée des avantages diminuée de la valeur actualisée des coûts. Une telle simplification ne peut être retenue pour les interventions publiques dont l'importance modifie l'environnement dans lequel elles s'insèrent. Dans ces conditions, on ne peut limiter l'analyse à des objectifs d'efficience. Il faut tenir compte des autres objectifs assignés à la plupart des programmes ou projets publics tels que la redistribution des revenus au profit de classes sociales ou de régions défavorisées, le développement économique régional, la diffusion de certaines normes esthétiques etc.

d-: difficultés dans l'énumération de la liste cible.

Cette liste dépend du problème soumis à l'analyse. Parfois, le recensement des groupes cibles est facilité par une définition précise du sujet de l'étude.

Dans d'autres cas, la délimitation n'est pas évidente et nécessite une minutieuse recherche. Deux situations peuvent se présenter: soit on ignore certaines classes de la population, soit on en élimine d'autres, parce qu'elles ne sont que marginalement concernées par le problème étudié.

Enfin, il y a les nombreux cas qui sont à la limite, et dont on ne sait pas exactement s'il faut ou non les inclure dans l'enquête.

Il n'existe aucune règle absolue en la matière, mais il paraît judicieux d'en référer au responsable, afin qu'il puisse exercer son jugement. On relèvera à ce propos que c'est précisément lorsqu'il ne sait plus comment progresser que l'analyste a recours à l'avis du dirigeant. Au lieu de lui apporter des renseignements et une aide pour forger sa décision, il lui demande au contraire de trancher dans l'inconnu et tout seul.

e-: double comptabilité pour les effets externes.

Une énumération complète des avantages se heurte à de nombreux problèmes, par exemple la distinction entre les avantages directs et les avantages externes. L'autorité de décision peut à nouveau apporter ici son aide précieuse et efficace. Les effets externes sont la résultante de plusieurs éléments de programme appartenant à des programmes majeurs différents. De ce fait, on ne peut prétendre éviter une double comptabilité de certains avantages.

C'est pourquoi, il est préférable d'utiliser l'analyse coûts avantages pour des sujets bien déterminés, dont les répercussions restent limitées. Elle s'adapte particulièrement bien au choix de sous-systèmes restreints, mais son apport pour des problèmes importants et complexes, tels que la recherche d'un nouveau matériau ou la détermination d'un moyen de transport inédit est discutable.

Les études entreprises se trouveraient complètement faussées si l'on considérait ces effets externes en tant qu'avantages directs car ce serait, d'une part, leur donner trop de poids, et d'autre part, les comptabiliser plus d'une fois.

f-: interdépendance et analyse coûts avantages.

Si l'analyse coûts avantages est très utile pour la comparaison de programmes ou projets indépendants et non mutuellement exclusifs, de singulières complications surgissent lorsqu'il s'agit de confronter les mérites respectifs d'investissements complémentaires.

Tant que les interdépendances entre programmes ou projets restent limitées ou techniquement évidentes, l'analyse peut tenir compte de ces interrelations. Mais l'instrument d'analyse devient rapidement inopérant lorsque ces interdépendances et les contraintes qui leur sont associées, se multiplient et se diversifient à un point tel que seul un modèle complexe permet de les analyser. Le choix exclusif effectué entre la construction d'une autoroute et l'entretien correct des routes nationales peut encore être utilement éclairé par une analyse coûts avantages. Mais plus le nombre des projets et de leurs interdépendances augmente, plus la méthode perd en précision.

g-: dangers de l'appréciation par les seuls éléments monétaires.

L'analyse coûts avantages tend à trouver un dénominateur commun à certaines activités, afin qu'on puisse les comparer. A cet effet, elle a recours à l'intermédiaire de la monnaie.

La question est de savoir en quelle mesure des coûts et des avantages d'ordre financier peuvent être effectivement représentatifs de programmes d'action ou de projets.

Terny pose les deux questions suivantes:

" (1) en premier lieu, est-ce que l'évaluation des avantages recensés est suffisamment précise pour qu'elle puisse offrir une base solide d'appréciation des programmes analysés?

(2) en second lieu, est-ce que l'éventail des avantages susceptibles d'être quantifiés est suffisamment large, comparé à tous ceux que l'on peut espérer de la politique envisagée, de telle sorte que l'évaluation monétaire obtenue soit significative de la valeur collective des programmes ou projets?

En d'autres termes, le débat concernant l'analyse coûts avantages est centré sur le point de savoir si la valeur collective des avantages peut être estimée avec un degré de précision suffisant pour justifier la peine et l'effort qu'exige un tel calcul." (92)

La réponse dépend du genre de problème posé à l'analyste. Certains programmes, se prêtant volontiers à l'évaluation d'avantages directs, peuvent être estimés de manière satisfaisante par des indices financiers et monétaires. Ce sont ceux qui aboutissent à un produit ou un service dont on peut estimer la valeur pécuniaire: constructions de routes, centrales électriques, etc. ...

Il y a par contre des domaines dans lesquels il paraît bien difficile de donner aux avantages décelés une valeur monétaire parfaitement représentative de l'ensemble du problème. C'est le cas des questions de défense nationale ou d'éducation.

Enfin, certains cas sont à la limite. En matière de sécurité routière, par exemple, il est possible de fournir des indications de mesure, mais il

est subjectif d'affirmer que telle mesure est plus significative que telle autre.

L'analyste a tendance à quantifier tout ce qui peut l'être. Il établit ainsi un calcul de rentabilité de ses programmes. Certes, chacun d'entre eux est accompagné obligatoirement d'une note indiquant les éléments qualitatifs de chaque option, mais une telle procédure recèle un sérieux inconvénient: le chiffre exerce un pouvoir fascinant sur les responsables. Ces derniers risquent d'être aveuglés par les chiffres, alors que l'analyste a bel et bien formulé une série de remarques restrictives sous forme de notes qualitatives. Ces notes peuvent être très importantes. Malheureusement, elles ne peuvent être mises en forme d'équations, et bien que fondées, elles risquent d'être oubliées lors du choix final.

Il convient de changer radicalement la manière de penser des responsables du secteur privé. L'élément rentabilité directe des investissements n'est plus dorénavant le seul à être considéré comme vital pour une organisation. Un effort doit être entrepris en vue d'accorder une place convenable aux éléments non monétaires et à leur estimation.

h-: évaluation des avantages.

Il est souvent impossible de prendre en compte une valeur monétaire représentative de la situation. Un indice physique peut s'avérer plein de signification, mais alors, la question est de savoir comment l'intégrer parmi les autres données de l'analyse.

Comment va-t-on pouvoir juger l'utilité d'un projet, comment va-t-on pouvoir fixer l'efficacité d'un programme, affirmant qu'elle est suffisante pour atteindre les objectifs choisis?

i-: taux d'actualisation.

Ce point a été abordé lors de l'étude générale précédente. Les tests de sensibilité permettent de se faire une idée de l'importance du taux dans la validité des résultats. Ils ne peuvent cependant se transformer en juges et indiquer à l'autorité compétente la décision la meilleure.

j-: incertitude.

On peut établir un grand nombre d'options et d'hypothèses possibles. Cela ne fait qu'augmenter les difficultés des dirigeants lorsqu'ils doivent prendre leurs responsabilités et choisir parmi les incertitudes qui leur sont présentées. L'analyse coûts avantages apporte une utile classification des aléas, mais ne peut aider l'autorité de décision à déceler l'éventualité la plus probable.

k-: l'analyse coûts avantages n'est pas la recherche de la perfection.

Le responsable doit être conscient des limites de l'analyse. Il ne doit ni ne peut lui demander ce qu'elle est incapable, par nature, de lui fournir. L'analyse coûts avantages n'est pas une science.

Le perfectionnisme, nous l'avons constaté au sein du Département américain de la défense, est dangereux, car, finalement, il est impossible dans ce genre d'enquête, d'obtenir une solution parfaite.

N'oublions pas qu'il s'agit de projection sur l'avenir et qu'il est vain, par conséquent, de prétendre à la vérité absolue. D'autre part, plus l'étude tend à devenir parfaite, plus elle a de chances de s'éterniser. Or, les définitions et les conditions peuvent varier en cours d'étude et il est important que l'analyse ne dure pas trop longtemps.

Au terme de cet examen des quatre instruments essentiels du PPBS, il faut souligner que nous nous sommes volontairement limités à des réflexions critiques à l'égard de chacun d'entre eux.

Dans le chapitre suivant, nous allons nous attacher, au contraire, à mettre en relief les avantages particuliers de chaque instrument après l'avoir placé dans le cadre d'une entreprise internationale.

CHAPITRE QUATRIEME

L'APPORT DU PPBS A L'ENTREPRISE

SECTION I: L'apport du budget de programme

Paragraphe 1-: Le cadre stratégique de la planification.

L'entreprise internationale attache généralement un grand intérêt et voue un soin particulier à l'élaboration de sa planification. Celle-ci, comme le premier chapitre l'a montré, est déléguée aux différents secteurs. Son élaboration est donc fractionnée et la prise en considération de l'entreprise dans son unité y est parfois négligée.

La budgétisation, calquée sur l'organisation verticale, débouche sur les divisions et les fonctions; elle occasionne des conflits entre responsables centraux et chefs de département, ces derniers proposant par exemple des investissements qui dépassent les sommes mises à leur disposition. Le conseil de direction d'un groupe multinational doit, en conséquence, formuler lui-même, de manière indépendante, ses grandes orientations en les situant au-dessus des répartitions sectorielles et en analysant le budget selon un cadre différent de celui offert par l'organigramme.

En ce qui concerne l'allocation des ressources, les dirigeants centraux doivent appliquer des politiques stratégiques générales dépassant les considérations de gestion et d'exécution.

En effet, sensibles aux évolutions futures et aux changements de l'environnement, ils ont besoin d'un moyen de référence qui soit adapté à leur rôle de stratèges. En tant que tels, ils doivent considérer l'entreprise dans son unité et transmettre ensuite leurs volontés aux secteurs, qui se chargent alors d'établir les budgets de gestion et d'exécution selon des lignes directrices cohérentes et unitaires.

Si cette dernière phase du travail de planification du conseil de direction est généralement bien comprise, il n'en va pas toujours de même de la première. Les responsables supérieurs n'examinent pratiquement pas le budget sous la forme de programmes répondant à leurs orientations politiques. Les cadres à l'intérieur desquels la stratégie peut être exercée sont pourtant nombreux.

Seymour Tilles énumère quatre critères ou concepts essentiels à partir desquels les fonds peuvent être alloués et qui intéressent l'ensemble d'une

organisation:

- ses missions
- le portefeuille de ses produits
- la répartition géographique de ses activités
- ses caractéristiques originales. (93)

a-: les missions de l'entreprise.

Le concept de mission constitue le fondement de toute organisation et doit servir de base à toute attribution budgétaire.

Le terme mission, emprunté au langage militaire, se réfère aux buts fondamentaux que l'organisation désire atteindre. Une telle démarche, en tant que base pour l'allocation de fonds, est illustrée par la procédure adoptée par le Secrétaire R. Mc Namara au Département américain de la défense. Les programmes répondent aux principales missions du Pentagone et englobent toutes ses activités.

Tilles souligne deux caractéristiques de ce système:

- les éléments de programme n'ont aucune relation avec les structures de l'organisation du Département,
- la désignation de l'ensemble des éléments de programme utilisés relève d'une décision directoriale de la plus haute importance.

Dans bien des cas, même là où les missions font l'objet d'une sérieuse considération, elles ne sont pas explicitement exprimées, si bien qu'une analyse attentive de l'allocation des ressources par missions est difficile à effectuer.

b-: le portefeuille de produits.

Les attributions budgétaires d'une entreprise peuvent également être envisagées sous l'aspect d'une gestion d'un portefeuille de produits. La firme offre sur le marché une variété de produits, chacun d'entre eux réclamant un investissement qui garantisse à long terme un rendement correspondant.

Le rôle de la direction centrale consiste à déterminer les produits qui

doivent entrer dans ce portefeuille et à leur allouer des fonds sur une base rationnelle.

Plusieurs critères peuvent être pris en considération lors de la constitution d'un portefeuille de produits: le cash flow, les risques, la distribution des produits selon leur maturité etc. ... L'accent est mis sur la gestion financière et les résultats se traduisent par des mesures précises.

Cette formule de répartition budgétaire semble moins riche que celle impliquant la définition des missions de l'entreprise, car en fait, elle en est une application. Une société peut effectivement choisir comme mission essentielle la recherche d'un portefeuille optimum, rapportant le meilleur profit possible. Une telle conception de la mission d'une entreprise nous paraît toutefois limitée pour guider les responsables dans le choix d'une répartition stratégique de leur budget.

Reconnaissons cependant qu'au niveau de la gestion d'une division, un choix sévère et rationnel des produits doit être exercé et qu'il peut l'être sur la base d'un raisonnement semblable.

c-: la répartition géographique.

La planification d'une société atteint une dimension authentiquement internationale lorsqu'une division propose un programme d'investissement intéressant le monde entier.

De tels projets dépassent souvent les sommes attribuées à ce secteur. Pourtant, chacun d'eux est généralement valable, voire même profitable. Il faut donc procéder à un choix, qui peut être fonction des diverses considérations géographiques.

Dans la sphère internationale, les critères géographiques sont largement définis par les phénomènes de croissance économique, de stabilité politique et d'attitude envers les investissements étrangers. Les groupes multinationaux ne sont pas insensibles à de tels problèmes et l'existence des services régionaux, proches du conseil de direction, démontre l'importance accordée à ces questions.

Les considérations géographiques ne sont toutefois nullement limitées au domaine international. Des sociétés opérant à l'intérieur d'un même pays, peuvent allouer leurs ressources selon une dimension simplement régionale.

d-: les caractéristiques originales.

L'originalité d'une société se manifeste par un ensemble de talents propres qu'elle s'attache soit à créer, soit à préserver, et qui la distingue de ses concurrentes au sein des marchés.

L'examen de tous les attributs spécifiques faisant de l'entreprise quelque chose à la fois de différent et de meilleur, offre peut-être une nouvelle approche à l'allocation des ressources. Selon cette approche, une société pourrait répartir ses fonds en fonction des critères lui permettant de souligner ses capacités distinctives.

Pour procéder de la sorte, il convient toutefois d'identifier ces capacités distinctives. Pourquoi notre clientèle achète-t-elle chez nous plutôt que chez nos concurrents?

La stratégie de l'entreprise peut tendre à préserver la particularité distinguant ses produits des produits concurrents.

L'entreprise Coca-Cola, vers les années 20, eut pour but principal et pour caractéristique commerciale, de mettre son produit à portée de main de tout consommateur potentiel. Il en résulta un investissement particulier dans le réseau de distribution. Grâce à cette action originale, la société se forgea un brillant succès.

Une telle méthode s'applique avec bonheur aux sociétés qui présentent un seul et unique produit sur le marché.

En conclusion, chacun de ces quatre concepts se révèle important. Aucune planification efficace ne saurait se passer de la considération de l'un ou l'autre de ces critères à un niveau ou l'autre de l'analyse.

Pourtant, le concept le plus riche en enseignements et répondant le mieux aux besoins de la direction centrale dans l'expression de sa stratégie, est celui qui se fonde sur les missions de l'organisation. Il apporte à la dimension horizontale et même à la dimension géographique le support qui actuellement leur fait défaut pour équilibrer la prépondérance probablement injustifiée de la dimension verticale.

Ce support, c'est bien entendu, le budget de programme.

Il convient d'examiner maintenant les possibilités de son intégration aux mécanismes de la planification générale.

Paragraphe 2-: Le budget de programme et la planification traditionnelle

L'un des buts essentiels de la planification est de s'adapter aux changements pouvant intervenir dans l'environnement à plus ou moins brève échéance.

Le budget de programme propose, lui, une vision prévisionnelle et pluriannuelle des coûts et des avantages des activités de l'organisation. Ce plan n'est pas rigide; bien au contraire, il est flexible et se prête à de fréquentes révisions, les modifications étant introduites par l'intermédiaire du processus dit "proposition de changement de programme."

D'autre part, outre la prise en compte simultanée des besoins et des coûts, le budget de programme a pour caractéristique de prendre en considération de manière explicite, toutes les alternatives à la solution d'un problème. Cette recherche systématique et exhaustive permet, lorsqu'elle est bien menée, de choisir les orientations les meilleures et d'éliminer en partie certaines des incertitudes du futur.

La taille et la diversité d'un groupe multinational sont telles qu'il a tendance à devenir un groupement de plusieurs unités plus ou moins indépendantes. Les divers intérêts de ces unités ne sont pas forcément convergents entre eux ni même respectueux des intérêts généraux de la société. Le PPBS repose, lui, sur l'idée fondamentale que toute décision doit être prise en fonction de l'intérêt général de l'entreprise. Les attributions budgétaires ne sont plus effectuées à la suite de compromis réalisés entre les divers chefs de secteur. La direction centrale doit examiner les propositions qui lui sont faites en observant une perspective plus large que celle adoptée par les services qui les ont élaborées.

La mise en place d'une telle conception amène une plus grande centralisation dans la préparation de la décision. Cette évolution s'avère nécessaire en raison du développement même des divisions et de l'importance des moyens mis à leur disposition. Les grandes orientations stratégiques doivent être élaborées au niveau le plus haut, laissant ensuite aux divisions le soin de régler les affaires de gestion et d'exécution.

Ainsi obtient-on une répartition budgétaire autre que celle offerte par le processus classique de budgétisation, basé sur la seule dimension verticale. De même, trouve-t-on de la sorte une solution aux problèmes issus des interdépendances existant entre les diverses unités du groupe.

Le budget de programme contribue à l'amélioration des décisions, du fait, premièrement, qu'il constitue une information nouvelle et inédite en ce qui concerne la répartition des ressources au sein du groupe. Mais plus encore que le contenu de ces informations, c'est la manière de penser et de procéder qui doit susciter l'intérêt. Quelle que soit l'exactitude des résultats obtenus par rapport aux prévisions, le processus mental auquel le dirigeant doit s'astreindre pour élaborer et choisir un ensemble de programmes, est riche d'enseignements. De plus, la présence d'une équipe spécialisée et indépendante d'analystes au plus haut niveau assure à l'entreprise un maximum de garanties quant à la valeur de sa planification. Les décisions proposées le sont en fonction des volontés et des objectifs unitaires de la direction générale. Cela nous paraît un gage de succès.

Le budget de programme permet aux décisions stratégiques du plus haut niveau d'être:

- basées sur la meilleure information possible,
- préparées au niveau adéquat de l'organisation,
- élaborées au bon moment,
- approuvées uniquement après étude de l'ensemble de leurs effets internes et externes.

La planification traditionnelle, dont ce sont aussi les buts, offre aux décisions de gestion et d'exécution les conditions nécessaires pour posséder ces caractéristiques.

Mais en ce qui concerne la planification stratégique de l'entreprise, le budget de programme constitue une arme inédite et mieux adaptée à ce niveau de préoccupations que la simple extension de la planification traditionnelle aux problèmes de structure.

Enfin, le budget de programme permet un large usage de méthodes qui, telle l'analyse coûts avantages, autorisent une plus grande rationalisation de la décision.

Ces méthodes sont de plus en plus nécessaires, et le souci des analystes pour les intégrer dans la planification conventionnelle est reconnu. Ils conviennent que leur utilisation n'est possible et efficace que s'il existe un système apte à développer des objectifs. Or, la structure de missions, impliquant une structure de buts et d'objectifs, est précisément un effort

de systématisation dans ce sens, certainement préférable à la formulation d'objectifs en ordre dispersé.

En définitive, le budget de programme ne s'oppose en rien aux différents buts de la planification traditionnelle. La répartition budgétaire classique demeure parfaitement capable de régler les problèmes de gestion et d'exécution des affaires. Le budget de programme n'est pas appelé à remplacer les budgets d'exécution et de gestion. Il y ajoute une importante contribution en permettant de considérer les grandes orientations stratégiques sous un angle différent de celui offert habituellement par la budgétisation calquée sur la dimension verticale.

La question se pose maintenant de savoir si le jeu en vaut la chandelle et quelle est l'efficacité réelle de ces budgets de programme. Si l'on se reporte aux expériences passées, notamment celles sur la sécurité routière en France, les résultats ne sont pas particulièrement probants: le nombre des accidentés et victimes de la route n'a cessé d'augmenter au cours de ces dernières années. Pourtant, les plans gouvernementaux avaient été élaborés selon les principes du PPBS. Est-ce là une condamnation pure et simple de la méthode? ...

Certainement pas, car en fait, les résultats sont tributaires des moyens mis en oeuvre pour appliquer les politiques choisies. Et dans le cas précis de la sécurité routière, il est permis de penser que les moyens mis en oeuvre ont été insuffisants. Les limitations de vitesse ont-elles été effectivement respectées? Le port de la ceinture de sécurité a-t-il été généralisé? ... La timidité des décisions prises est responsable du manque de progrès réel enregistré dans les résultats.

L'apport du PPBS ne se situe pas forcément au niveau des résultats, mais plus sûrement au niveau de l'approche des problèmes et des choix. De nombreuses mesures ont été prises d'une manière coordonnée et on peut se demander ce qui se serait passé si le problème de la sécurité routière n'avait pas été abordé aussi systématiquement quant à ses causes et à ses répercussions? ...

A cette mise en garde, nous joindrons ces propos de Charles L. Schultze, directeur du bureau du budget, affirmant devant les membres du Congrès américain: "Il ne faut surtout pas laisser croire à personne que nous faisons là quelque changement révolutionnaire. C'est en réalité une amélioration de

ce que nous faisons déjà, une systématisation et une "routinisation", si vous voulez ..." (94)

Ainsi ne faut-il pas attendre de miracle de l'introduction du budget de programme dans le cadre de la planification générale d'une entreprise, même si deux avantages y sont indéniablement attachés:

- une présentation originale du budget, plus efficace quant à la solution de certains problèmes,
- une plus grande centralisation de l'autorité, en certains domaines seulement.

Paragraphe 3-: Les avantages du budget de programme.

A-: Présentation originale du budget.

La comptabilité générale d'une entreprise enregistre toutes les écritures selon leur nature.

Ainsi apparaissent les grandes catégories de charges: (95)

- achats / matières
- frais de personnel
- impôts et taxes
- travaux, fournitures et services extérieurs
- transports et déplacements
- frais divers de gestion
- frais financiers
- dotations de l'exercice aux comptes amortissements et provisions.

A l'intérieur de ces classes de coûts, il est procédé à un examen plus approfondi. Considérons par exemple la classe des frais de personnel:

- salaires
- appointements
- indemnités et avantages en espèces divers
- commissions au personnel
- rémunérations des administrateurs, gérants et associés

- charges connexes aux salaires, appointements et commissions au personnel
- charges de Sécurité sociale
- autres charges sociales.

A son tour chacun de ces postes est divisé en divers sous-postes atteignant une précision toujours plus grande quant à la nature des dépenses engagées. De ce fait, il est possible d'en tirer des conclusions pour les exercices à venir et d'établir des budgets prévisionnels: ce sont les budgets d'exécution.

La comptabilité analytique opère un nouveau classement des frais. Sa présentation générale donne une répartition des coûts par divisions et par fonctions.

L'imputation des coûts à ces secteurs ne se fait pas toujours directement, mais elle utilise bien souvent l'intermédiaire de postes budgétaires auxiliaires dont voici quelques exemples:

- aides au personnel
- gérance des prêts envers le personnel
- cantine
- magasins d'entreprise
- poste distributeur d'essence
- contributions diverses

etc. ...

Ces frais sont ensuite imputés aux diverses divisions et fonctions selon des clés de répartition préétablies.

Les postes budgétaires intermédiaires permettent de juger la valeur de la gestion de ces unités.

Si nous considérons le poste budgétaire de la cantine, nous y relevons:

- frais de personnel
- eau et électricité
- marchandises
- matériel
- frais de postes et de téléphones
- assurances
- amortissements

- frais divers

etc. ...

Ce budget permet de contrôler si l'usage des fonds a été efficace. On compare les résultats obtenus avec ceux de l'exercice précédent. Les écarts avec les budgets prévisionnels sont des instruments de contrôle indispensables. Il est possible d'obtenir également un prix de revient par repas servi. Les avantages d'un tel budget sont nombreux et indiscutables. C'est un budget de gestion.

Considérons maintenant un cas moins simple mais plus intéressant, et qui tend à se généraliser dans le monde moderne des grandes entreprises internationales.

Un employé, pressenti comme futur cadre, est envoyé dans une grande ville distante de l'entreprise, pour y suivre un séminaire d'information professionnelle. Sur le plan comptable, les faits sont enregistrés de la manière suivante:

nature des coûts:

- facture du centre d'information
- notes de frais de l'employé
- salaire de l'employé
- salaires (partiels) des employés du bureau du personnel.

La facture du centre d'information professionnelle passe par l'intermédiaire d'un poste budgétaire d'exécution géré par le bureau du personnel. Ensuite, le montant de cette facture est, soit intégralement viré à l'unité intéressée à la promotion de l'employé, soit fondu dans la masse des coûts alloués à la formation du personnel et imputé aux secteurs selon des clés de répartition préétablies.

Les notes de frais de l'employé ainsi que son salaire complet sont imputés à son poste budgétaire.

Les parts de salaires des employés du bureau du personnel sont à la charge de la fonction administrative.

Il serait certainement profitable de traiter l'ensemble de ces données en une même analyse et de montrer, par exemple, l'ensemble des coûts engen-

drés par une telle initiative. Parallèlement à ces investissements, on pourrait suivre les avantages recueillis, c'est-à-dire la progression du personnel ainsi formé. L'homme en question est-il devenu finalement le cadre que l'on espérait? Combien cela a-t-il coûté et quelle est la qualité des résultats obtenus? Cet employé est-il toujours au service de la firme? Dans le cas contraire, ne doit-on pas chercher à savoir quelle est la cause de son départ? Ne doit-on pas tenir rigueur à son supérieur hiérarchique de n'avoir su retenir cet homme pour lequel a été consenti un certain effort financier?

Le bureau du personnel qui gère, certes, toutes les factures ralatives aux centres d'information professionnelle et toutes les questions similaires, ne possède pourtant qu'un chiffre partiel du coût global.

D'autre part, le fait de ne pouvoir mettre d'avantages en rapport des investissements gêne ses dirigeants dans leurs prises de décisions en matière de politique du personnel. Leurs demandes de crédits auprès de la direction générale s'en trouvent affaiblies, d'autant plus qu'ils ignorent eux-mêmes les répercussions que pourrait avoir une modification marginale de leurs propositions.

Un tel problème se répercute également sur le plan le plus général. Que sert d'avoir une cantine, un magasin d'entreprise, un poste distributeur d'essence, une bibliothèque, ... d'offrir des cadeaux et autres si l'on ne suit une politique cohérente qui permette de faire le point et de juger si l'action doit être entreprise, poursuivie, modifiée ou abandonnée?

Il faut qu'une présentation stratégique du budget soit élaborée au même titre que les budgets d'exécution et de gestion.

Le budget de programme répond à ce besoin.

B-: Centralisation de l'autorité.

Une certaine centralisation de l'autorité est nécessaire. Ce n'est pas sans raison que l'on s'ingénie à réaliser des plans intégrés, des bilans consolidés et à nommer des responsables centraux.

Pourtant une part des responsabilités doit être déléguée aux instances inférieures. Cet impératif est non seulement parfaitement compatible avec la notion d'intégration, mais encore les deux phénomènes s'impliquent mutuellement.

La notion d'intégration est cependant différente du simple assemblage. Un travail actif de coordination doit s'opérer au niveau de l'instance supérieure pour qu'une intégration soit effective.

Selon qu'elle accorde à l'organe central de planification plus ou moins d'indépendance et de liberté d'action, l'entreprise peut infléchir sa planification soit vers la décentralisation, soit vers la centralisation. L'équilibre entre ces deux tendances est très difficile à trouver car à chaque niveau, les inconvénients du système existant et les avantages d'une variante impressionnent toujours davantage que l'inverse, c'est-à-dire que les avantages de l'existant et les inconvénients du possible. Les conséquences néfastes engendrées par un excès de centralisation et de pouvoir accordé à l'état-major central de planification ont été mentionnées au premier chapitre. Toutefois, dans ces cas-là, les répercussions étaient beaucoup plus fâcheuses car toute la planification reposait sur cet unique système.

Etant donné que le PPBS ne remplace pas les systèmes existants, la centralisation ne concerne que l'élaboration de ce type de budget qui ne traite que les décisions stratégiques.

Autant une réalisation centralisée des budgets d'exécution et de gestion se révèle désastreuse, autant la planification stratégique doit, elle, demeurer l'affaire des dirigeants centraux et de leur état-major, car cette prévision est globale et générale.

Les budgets d'exécution et de gestion sont les instruments des divisions alors que le budget de programme permet à la direction centrale d'envisager les événements d'une manière différente. Elle peut ainsi, si elle le désire, raffermir ses positions vis-à-vis des directeurs de secteur en leur proposant des solutions de rechange solidement établies.

Mais dans ce cas, des conflits sont dès lors inévitables et se situent à un double niveau:

- les divergences éclatent sur le choix des renseignements exploités
- les discussions portent sur le contenu même des budgets.

La réponse à ce problème dépend en partie de la manière dont l'élaboration de ces plans est envisagée.

Deux solutions sont en présence.

a-: première solution.

Le budget de programme n'est pas établi simultanément mais postérieurement aux budgets classiques. Dans ce cas, il sert uniquement d'instrument de contrôle et d'analyse. Sa présentation se résume à un regroupement de divers postes budgétaires, selon une autre clé de répartition. Il n'y a point création d'une comptabilité nouvelle, mais les analystes chargés de l'établissement de ces budgets de programme se contentent de collecter leurs données au sein des comptabilités traditionnelles. Parallèlement, ils effectuent des relevés périodiques de certains avantages qu'ils portent à l'actif des mesures engagées. Cette activité est aujourd'hui partiellement accomplie par des services dits de contrôle / révision, statistiques ou administration de groupe ... Ces services sont des intermédiaires entre la comptabilité et les instances supérieures désireuses d'une information mieux adaptée à leurs besoins. Leur apport dans le cadre du PPBS est toutefois limité car certains renseignements spécifiques leur font défaut.

b-: deuxième solution.

Le budget de programme est géré d'une manière totalement indépendante des autres budgets de l'entreprise. En plus des comptabilités générale et analytique, un troisième niveau de comptabilité est automatiquement créé qui reprend tous les coûts et les répartit selon les programmes, sous-programmes et éléments de programme.

Les budgets de programme sont préparés simultanément aux budgets traditionnels. On n'est plus obligé d'attendre les budgets classiques afin de procéder à une nouvelle répartition, mais dès le départ, on procède à l'attribution des fonds selon les objectifs de programme choisis. Ainsi, un ensemble de budgets spécifiquement déduits des objectifs est établi parallèlement aux budgets de gestion et d'exécution des divisions. L'avantage de cette solution sur la première est de présenter immédiatement des propositions de référence ou de remplacement en cas d'impasse dans les discussions visant à répartir équitablement les ressources disponibles.

Un tel système suppose, en contre partie, l'existence d'un organisme entièrement voué à l'accomplissement de cette tâche, et devant nécessairement réunir un nombre assez important d'analystes et de techniciens des diffé-

rents secteurs. De plus, des difficultés de coordination sont à prévoir.

Laquelle de ces deux solutions est-elle la mieux à même d'aider la direction centrale dans l'élaboration de sa planification stratégique?

La question demeure ambiguë car il s'agit, ici comme ailleurs, de cas d'espèces.

Chaque entreprise présente ses caractéristiques propres et il est difficile de vouloir lui imposer un modèle théorique. La planification complémentaire de style PPBS doit être introduite progressivement et lentement au sein des entreprises. Cette méthode doit répondre à des besoins réels. Une phase de développement et de mise au point est indispensable.

C'est pourquoi la première solution, plus prudente, doit constituer le système initialement implanté au sein des entreprises internationales. En cas de perspective favorable, cette phase provisoire doit laisser place à la deuxième solution, beaucoup plus riche que la première. Elle est, par contre aussi, plus onéreuse. Il convient de savoir ce que l'entreprise consent à payer pour obtenir une certaine centralisation de son autorité et de sa gestion.

De toute manière, un effort de centralisation, quel qu'il soit, ne saurait être gratuit. Son coût est cependant à comparer aux avantages qu'il suscite. En premier lieu, il répond à un besoin, celui de prendre des décisions cohérentes entre différents points de vue souvent divergents. Il s'agit fréquemment en l'occurrence de résoudre un désaccord entre plusieurs instances. Ainsi, au lieu d'un simple rapport sur les thèses en présence, une centralisation active est en mesure d'émettre des propositions de solution des conflits à partir d'une procédure et d'une présentation inédites.

SECTION II: L'apport des mémorandums de programme

Paragraphe 1-: De la nécessité d'énoncer ses règles de conduite.

La direction centrale doit publier ses volontés et les politiques qu'elle entend suivre au cours des années à venir. Mais un tel effort d'information ne saurait être gratuit; l'entreprise doit y trouver un avantage. En d'autres termes, ce n'est pas dans le but de vouloir informer les actionnaires lors des assemblées générales qu'il faut entrevoir cet effort, mais dans un sens tout autre.

Il s'agit en fait d'un outil de travail très intéressant et qui se façonne tout au long de l'année au vu et au contact des multiples échanges que des programmes suscitent. C'est dans ce sens que le Secrétaire R. Mc Namara concevait leur utilisation.

Ces mémorandums doivent s'inscrire dans un cadre spécifique de programmes car ils en sont les soutiens. Les choix stratégiques sont pris en fonction de toute une structure. C'est ainsi que Mc Namara prit conscience de la nécessité d'établir par écrit tous les principes et les objectifs de son département.

Certaines grandes entreprises du secteur privé s'occupent activement, de leur côté, à définir leurs options et leurs politiques de manière plus systématique et plus rationnelle, en se plaçant au niveau le plus haut, c'est-à-dire au-dessus des différents secteurs de l'entreprise.

Les similitudes de situation entre ces entreprises et le Pentagone ne s'arrêtent pas là. A l'image des diverses armes au sein du Département américain de la défense, les divisions ont tendance à devenir des unités indépendantes à l'intérieur du groupe. Leur taille et leur puissance sont telles que la direction centrale éprouve quelque peine à suivre leurs activités et à les coordonner.

Mc Namara, aux prises avec les difficultés de son département, adopta avec résolution une optique nouvelle de ses fonctions. Il se pencha sur le concept de mission et sur la finalité de ses services. Or, c'est précisément ce concept de mission - dont il fut question ci-dessus - qui s'avère le meilleur critère d'attribution budgétaire pour la planification stratégique.

L'exemple américain peut ainsi apporter aux problèmes de l'entreprise une

ébauche de solution tout à fait inédite.

Pour d'Aumale, la finalité de toute entreprise est de "vivre, survivre et dans la mesure du possible de prospérer." (96)

W. Hill, lui, s'exprime en ces termes: "Quand bien même chaque entreprise poursuit des buts qui lui sont propres, il est généralement admis que chacune d'entre elles tend avant tout à assurer son existence et ensuite à se développer." (97)

Dans le dessein de respecter cette finalité, certains auteurs admettent qu'il existe diverses catégories de buts au sein d'une entreprise: buts de marché, buts économiques, buts financiers, buts visant à améliorer l'organisation etc. ...

Ces buts, aussi justifiés soient-ils, sont néanmoins assez éloignés du contenu de la formulation fondamentale de la finalité de l'organisation. Une intégration montrant le passage des uns aux autres par l'intermédiaire d'une structure de missions serait probablement très utile à la direction centrale d'une entreprise.

Les missions pouvant assumer la finalité de l'entreprise sont en nombre important. Il faut, en conséquence, procéder à un choix des missions essentielles.

P. Drucker, dans son étude sur les objectifs des entreprises et les conditions de leur survie, décrit cinq types d'objectifs propres à assurer la survie de toute organisation:

" 1- l'entreprise requiert une organisation humaine propre à accomplir certaines performances et capable de se perpétuer,

2- l'entreprise vit dans le cadre d'une société et d'une économie et, de ce fait, a besoin d'objectifs autorisant à la fois une adaptation de ses activités et une recherche des conditions d'intégration les plus favorables,

3- son premier but est d'offrir un bien économique ou un service,

4- elle vit au sein d'une économie et d'une technologie en continuelle évolution et parmi toutes les institutions humaines existantes à ce jour, elle est la seule à reconnaître l'innovation et la recherche du changement comme caractéristiques de son avenir,

5- finalement, le profit est une exigence absolue à toute survie." (98)

Paragraphe 2-: Exemple d'une structure de programme.

En nous fondant sur le processus adopté par le Département américain de la défense et compte tenu des missions essentielles de l'entreprise envisagées par P. Drucker, nous pouvons établir un tableau des différents programmes possibles d'une entreprise (cf page suivante).

Un exemple de structure de programmes va donc être ébauché.

1-: Programme no. 1: localisations.

Sous-programmes:

a- localisations de la production
b- localisations de l'administration
c- localisations des magasins et des stocks
d- localisations des bureaux de vente

etc. ...

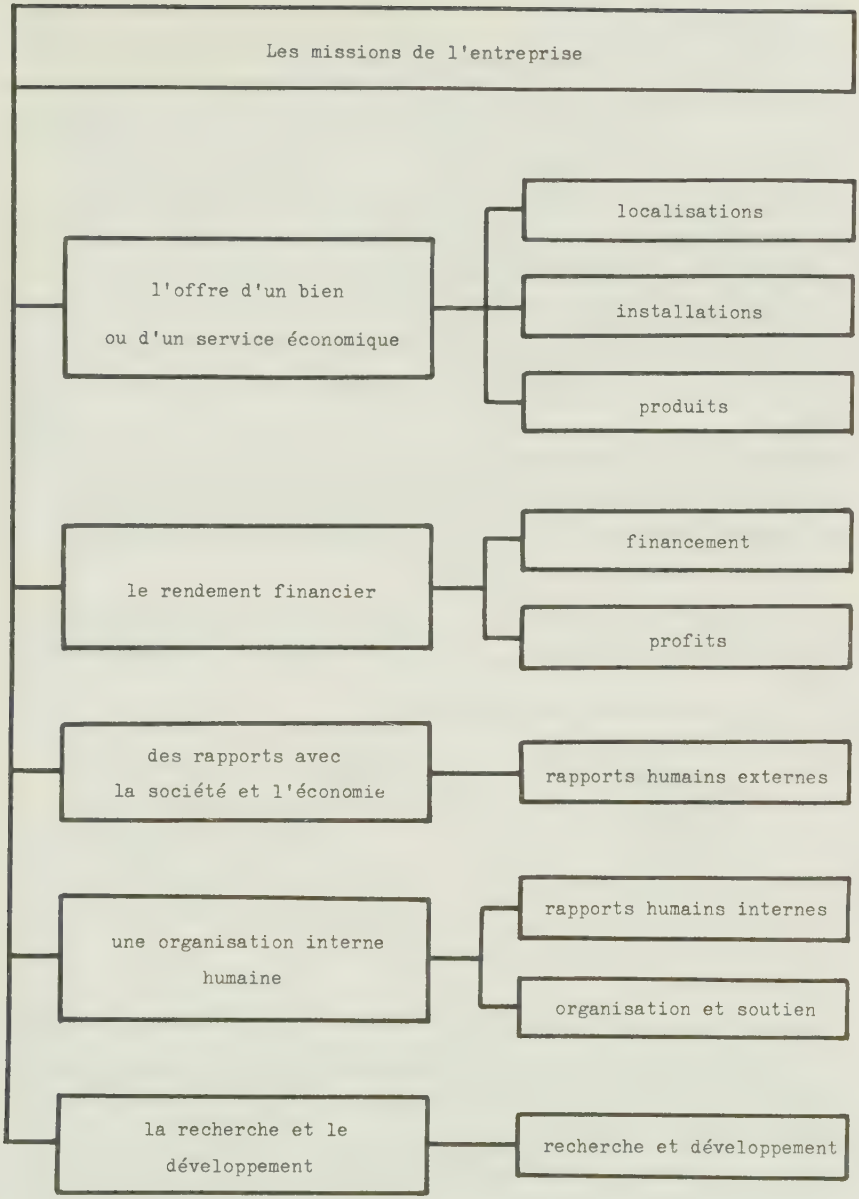
exemple du sous-programme d- localisations des bureaux de vente:

éléments de programme:
- Stuttgart
- Francfort
- Berlin
- Cologne

etc. ...

Une telle répartition présente l'avantage de grouper au sein d'une même étude l'ensemble des diverses unités de l'entreprise. Le bureau de vente de Stuttgart, par exemple, n'est plus seulement considéré sous l'angle des ventes d'un seul secteur, mais il est considéré comme point de vente de la société entière.

Un autre avantage du système se révèle très important: les interdépendances potentielles sont mises en évidence afin que l'on puisse en tenir



Relations entre les missions de l'entreprise et ses programmes.

compte aussi tôt que possible.

Les problèmes de localisations constituent un tout et à l'intérieur de ce programme, certaines décisions peuvent se répercuter sur d'autres sous-programmes. Les localisations de la production, des stocks et des bureaux de vente sont en étroite dépendance.

Une division peut choisir une certaine répartition géographique de ses services qui ne corresponde pas à celle adoptée par une autre division. La direction centrale peut, elle aussi, exprimer une opinion divergente. De ce fait, les variantes sont multiples. Un effort de coordination est nécessaire et profitable. L'analyse de systèmes peut fournir la meilleure combinaison possible d'éléments de programme. C'est là une de ses tâches principales.

En outre, le choix des éléments de programme se prête fort bien à l'emploi de la méthode de l'analyse coûts avantages. Celle-ci est appliquée conformément aux règles générales émises précédemment et s'inspire des exemples de l'administration américaine.

Pour préciser un peu, voici un échantillon de coûts qui pourraient s'intégrer à un élément de programme concernant un dépôt ou un bureau de vente:

- investissements / amortissements
- location des locaux
- entretien
- administration
- aménagements de sécurité
- nettoyage
- écart de salaires dû à la localisation

etc. ...

En face de ces coûts par éléments, doivent figurer les avantages retirés de ces mesures: chiffre d'affaires traité, rotation du stock ... Ces avantages doivent, bien entendu, être analysés par rapport aux objectifs fixés pour l'élément en question.

Sans la présence d'une telle étude globale de localisations, tout se déroule de manière très différente. Un bureau de vente est examiné dans le cadre restreint de sa division. L'initiative de son lancement appartient au secteur. Un tel projet, s'il n'est pas suffisamment attrayant pour l'une ou

l'autre des divisions prise individuellement, peut, par contre, s'avérer rentable pour autant que plusieurs secteurs y soient intéressés. Il faut donc que cette étude soit considérée à un moment ou à un autre sous un angle global et que l'initiative puisse être collective ou centrale.

Cet avantage, appréciable lors de la mise en place de l'élément en question, peut l'être également tout au long de son existence. Car chaque année, par le processus du PPBS, tout élément de programme est à nouveau examiné, toutes les considérations, les hypothèses et les objectifs à nouveau analysés et définis. Leur conformité aux buts et leur cohérence sont vérifiées. Un contrôle est exercé de la part d'un organe indépendant de tout secteur.

Enfin, un bureau neutre et hiérarchiquement supérieur, dispose d'une plus grande liberté d'action pour ordonner l'arrêt d'un élément de programme lorsque les avantages ne correspondent plus à ce que l'on veut obtenir. Il faut craindre au contraire que les responsables du secteur en question tiennent au maintien de leur élément.

2-: Programme no. 2: installations.

Sous-programmes:

a- infrastructure (bâtiments, installation d'énergie, ...)
b- installations mécaniques
c- matériel de transport
d- matériel électronique
e- matériel de bureau

etc. ...

exemple du sous-programme d- matériel de bureau:

éléments de programme:
- bureaux
- sièges
- machines à calculer
- machines à écrire

etc. ...

Ce programme veille à ce que des politiques unitaires soient suivies pour l'ensemble de l'entreprise. Pourtant, il ne faut pas attendre de ce programme particulier un avantage très marqué et significatif. Car, sur le plan de la gestion et de l'exécution, les commandes sont en général coordonnées. En effet, les matériels sont commandés par l'intermédiaire du bureau central d'achats qui veille à une certaine unité et à une certaine cohérence dans la politique des achats.

Le bureau d'analyse de systèmes peut néanmoins intervenir en la matière, en requérant, par exemple, des propositions alternatives aux solutions arrêtées.

Une politique d'achats est élaborée techniquement par les responsables de ce service. Cependant, la direction générale peut désirer l'inscrire dans le cadre plus large des rapports de l'entreprise avec le monde extérieur.

3-: Programme no. 3: produits.

Sous-programmes:

a- réception des matières
b- stockage des matières premières
c- stockage des matières auxiliaires
d- production
e- stockage des produits finis
f- expédition des produits

etc. ...

Ce programme est en vérité le coeur même de toute entreprise. C'est là que se traite le prix de revient effectif de la production offerte. La planification de la production a permis de faire de grands progrès en ce domaine. Néanmoins, il demeure intéressant de considérer ce programme sous l'angle PPBS. Car l'optique du budget de programme n'est pas de se concentrer sur des problèmes de prix de revient ou de bénéfices réalisés, mais bien sur des avantages, souvent qualitatifs, résultant de certaines mesures.

C'est par exemple dans le cadre d'un programme comme celui-ci que l'on

peut examiner quantitativement mais aussi qualitativement les variantes possibles de l'automatisation ou du travail à la chaîne.

D'autre part, les coûts de production sont différents de ceux habituellement obtenus. Les charges salariales contenues dans le sous-programme d- production, sont uniquement celles affectées aux temps effectivement consacrés à la fabrication. Les parts de salaires dues à la formation apparaissent au sein d'un autre programme, de même que l'indexation des salaires au niveau des prix d'une ville entre en considération dans le programme des localisations.

Enfin, le problème des transports, aussi bien des matières premières que des produits finis, n'est pas envisagé ici. Les frais évoqués dans ce programme sont uniquement ceux occasionnés une fois la marchandise réceptionnée par le service des achats jusqu'à ce qu'elle soit prête à être expédiée.

Programme no. 4: financement.

Il existe deux manières de considérer la question du financement.

Version A: approche par la durée de financement.

Sous-programmes:

long terme	moyen terme	court terme

Eléments de programme:

autofinancement	autofinancement	autofinancement
maison-mère	maison-mère	maison-mère
sociétés du groupe	sociétés du groupe	sociétés du groupe
banques	banques	banques
compagnies d'assurances	fournisseurs	fournisseurs
caisses de retraite	divers	divers
obligataires		
actionnaires		

etc. ...

Version B: approche par l'origine du financement.

Sous-programmes:

autofinancement
banques
etc. ...

Eléments de programme:

durées de: ... jours
... mois
... ans
etc. ...

Cette présentation offre un schéma complet des possibilités de financement. Un chef du service financier les connaît parfaitement et n'a pas besoin de ces études comparatives pour trouver les solutions possibles. Son "flair" de financier et son expérience sont capables de lui indiquer la décision la meilleure.

Pourtant cette présentation rationnelle permet de fournir aux responsables non directement liés à la finance, des renseignements dans un langage qu'ils comprennent.

5-: Programme no. 5: profits.

Sous-programmes:

a- produit des ventes
b- travail pour des tiers
c- participations / sociétés affiliées
d- locations
e- licences
etc. ...

exemple du sous-programme a- produit des ventes:

éléments de programme: - facturation

- comptabilité clients
- politique du crédit
- contentieux

etc. ...

Ce programme a l'avantage de dégager les diverses sources de profit au sein de l'entreprise. Une telle structure en permet une revue permanente. Bien souvent, celles qui paraissent le moins susceptibles d'être abandonnées cachent certaines lacunes.

A l'intérieur même de chaque sous-programme, il devient possible d'établir et de suivre une politique cohérente. Dans le cas particulier du sous-programme a- produits des ventes, une coordination parfaite des services est indispensable. Chaque année, ce sont toujours les mêmes problèmes qui sont repris: comment réduire les capitaux circulants, les stocks, les positions des débiteurs, ...

En ce qui concerne ce dernier point, l'organisation de l'entreprise offre une dispersion parfois fâcheuse. Il existe dans la plupart des sociétés un service financier, un service comptable, un service juridique, un service électronique ... Or, le recouvrement d'une créance fait intervenir ces quatre services.

Avec le système de programme, une personne précise est chargée de cette coordination et elle est susceptible de faire à la direction les recommandations qui s'imposent pour un meilleur déroulement de ces opérations particulières.

6-: Programme no. 6: rapports humains externes.

Sous-programmes:

a- fournisseurs
b- clients
c- transporteurs
d- consommateurs
e- public
f- presse

g- gouvernement

h- syndicats

etc. ...

Tous ces sous-programmes ont un élément commun en ce sens qu'ils traitent tous des rapports de l'entreprise avec la société et l'économie dans lesquelles elle vit. Les interférences, de ce fait, sont fréquentes.

Une action visant à limiter la pollution est une excellente publicité et améliore les rapports avec le public, voire avec le consommateur. De même, une bonne presse assure une image de marque favorable auprès de l'opinion publique, image qui se réfléchit parfois sur l'attitude des autorités locales.

Citons également ce principe de base de la société Swissair: "la satisfaction des clients est la meilleure des publicités."

Il serait malheureux qu'une option malencontreuse prise dans le cadre d'un sous-programme vienne ternir les rapports de la firme avec le monde extérieur.

Les transports sont considérés dans ce programme, d'une part parce que les rapports entre l'entreprise et les transporteurs et transitaires entrent dans le cadre du programme, et d'autre part parce que l'on dispose ainsi d'une vue globale des livraisons aussi bien que des expéditions.

7-: Programme no. 7: rapports humains internes.

Sous-programmes:

a- recrutement

b- perfectionnement professionnel (formation)

c- familiarisation avec l'entreprise

d- acquisition de l'expérience

e- motivation

f- conservation

etc. ...

Ce programme, ainsi que le précédent, nous paraît être le plus riche

d'enseignements. Les possibilités d'énumérer les avantages des mesures prises sont nombreuses et l'analyse coûts avantages peut s'avérer très fructueuse. C'est certainement dans ce domaine que se posent en plus grand nombre les problèmes faisant intervenir des jugements qualitatifs. C'est en conséquence un champ d'application tout indiqué pour l'analyse coûts avantages. Les limites de ce champ d'application sont encore mal définies.

Nous reviendrons ultérieurement sur l'apport de l'analyse coûts avantages et sur les principes de la comptabilité humaine.

8-: Programme no. 8: organisation et soutien.

Sous-programmes:

a- direction
b- informatique
c- planification
d- comptabilité
e- impôts
f- assurances

etc. ...

Ce programme est essentiel pour la mise en place du système. Il rassemble outre la direction tous les services généraux de l'entreprise. Le sous-programme c- planification constitue une approche inédite et intéressante du problème.

Un élément de programme pourrait en être le PPBS. Une analyse coûts avantages renseignerait alors sur l'utilité et sur l'avantage d'instituer, de maintenir ou d'abandonner une telle procédure.

Ainsi le PPBS n'est pas définitivement acquis. En effet, comme les autres éléments de programme, il est susceptible d'être remis en cause périodiquement, voire d'être abandonné purement et simplement si ses avantages ne correspondent plus à ce qu'on en attendait.

9-: Programme no. 9: recherche et développement.

Sous-programmes:

a- laboratoires
b- examens externes
c- achats de licences / brevets
d- participation à un groupe de recherche

etc. ...

Il y a, en fait, deux façons de considérer le problème de la recherche et du développement au sein de l'entreprise privée.

La première consiste à rassembler toutes les dépenses de recherche et de développement dans le cadre de ce neuvième programme.

La deuxième, directement inspirée du Pentagone, ne retient que les projets ne pouvant être rangés dans le cadre d'autres programmes.

Néanmoins, il faut noter que les programmes du Pentagone sont très vastes, bien davantage que ne le sont en réalité les problèmes de l'entreprise privée.

Comme, en outre, ce sujet entre dans le cadre des missions essentielles de l'entreprise, nous penchons pour la solution initiale, c'est-à-dire celle qui englobe toutes les charges de recherche et de développement dans ce neuvième et dernier programme.

Nous arrivons ainsi au terme de notre esquisse d'une structure de programmes dans le cadre d'une entreprise. Nous n'avons pu ni voulu citer tous les sous-programmes les plus importants. Cependant cette énumération indique assez clairement la manière selon laquelle cette planification doit être comprise.

Paragraphe 3-: Le rôle des mémorandums de programme.

Une fois la structure de missions et de programmes mise en place, les mémorandums sont élaborés. Ils lui donnent vie et fixent des objectifs à atteindre, en passant par l'intermédiaire des buts. Souvent, ces buts généraux sont plus délicats à établir que les objectifs purement quantitatifs.

Comme le remarque Charles H. Granger, "l'évidence de la nécessité d'établir des objectifs semble décroître à mesure que nous approchons du sommet de la hiérarchie." (99)

Ce fait est certainement vérifié, mais il convient, néanmoins, de vaincre cette difficulté et de formuler la finalité et les missions de l'entreprise afin que les buts et les objectifs plus spécifiques puissent en être déduits facilement et sans équivoque.

Les mémorandums de programme doivent en conséquence meubler l'ensemble de cette structure et donner à chacune des missions sa consistance. Prenons le cas d'une entreprise de caractère suisse et qui entend le demeurer, conformément au voeu de ses actionnaires. La direction centrale du groupe a pour mission de respecter leur volonté. Toutefois, cette mission laisse une certaine latitude aux dirigeants. Ainsi, une récente déclaration du directeur général d'un important groupe suisse de la branche chimique montre qu'une mission peut, bien qu'exprimée en des termes très larges, indiquer déjà certaines options:

"Vu nos attaches étroites, nous continuons à considérer la Suisse comme siège approprié pour d'importantes activités de notre groupe. Toutefois nous tirerons les conséquences des changements intervenus ou qui s'annoncent et nous procéderons aux adaptations qui s'imposent." (100)

Divers buts peuvent être déduits d'une telle conception de la mission. Ce peut être, par exemple, une consolidation de la position du groupe dans les diverses zones monétaires. Dans ce but, des objectifs peuvent à leur tour être déduits qui, eux, proposent le respect de normes quantitatives.

Il est possible de préciser ainsi à l'intérieur de chacun des neuf programmes, la politique que l'on veut suivre. Il serait vain de vouloir absolument indiquer un schéma type des diverses solutions et formulations possibles. Il s'agit de cas d'espèces qu'il est difficile de soumettre à une généralisation.

Il n'est pas davantage possible de fixer une structure de programmes type, unique. C'est à chaque entreprise de l'élaborer selon ses possibilités et, surtout, selon ses problèmes et ses besoins.

Relevons le cas de ce fabricant de Californie occupant 350 employés en une curieuse forme d'organisation, mais en étroite relation avec un système d'objectifs. La compagnie a un président et sept vice-présidents, chacun

responsable d'un domaine tel que l'innovation, la position dans le marché, le profit ou la productivité. Cette société ayant atteint d'excellents résultats avec cette formule, il est ainsi démontré que les solutions possibles sont presque aussi nombreuses que les cas proposés et qu'aucune d'entre elles n'est à écarter a priori.

On ne peut donner une structure type de ce qui n'a pas encore été tenté sur une échelle suffisamment large.

Les tentatives faites permettent néanmoins d'éclairer quelque peu le sujet et s'avèrent indispensables tant il est vrai qu'en ce domaine, la pratique précède la théorie.

Paragraphe 4-: Les avantages d'une structure de programmes et des mémorandums de programme.

A-: Réponse aux objectifs de la direction générale.

Les volontés de la direction générale sont énoncées d'une manière globale et revêtent parfois un caractère philosophique marqué. Puis, c'est au tour des objectifs des divers secteurs d'être étudiés, les principes généraux de l'entreprise demeurant à l'arrière-plan. Une structuration de ses buts et de ses objectifs permet à l'entreprise de traiter ses problèmes et ses opportunités du point de vue de son entité économique, de son image globale.

Les objectifs généraux de l'entreprise sont suivis sans intermédiaire par la direction centrale. Pour que le contrôle en soit efficace leur nombre doit être limité. Nous avons défini neuf programmes.

Si ce nombre est identique à celui retenu par le Pentagone, il n'y a là que coïncidence partielle. En l'état actuel des connaissances et des expériences, il serait ambitieux de vouloir fixer le nombre des programmes à un chiffre définitif. Comme nous l'avons déjà souligné, ce nombre dépend des conditions particulières à chaque société. En outre, certains programmes sont modifiés, voire abandonnés, alors que d'autres sont au contraire introduits dans le système.

B-: Vision globale de la société.

La structure de programmes, considérant les objectifs de l'entreprise et l'ensemble de ses activités, permet une répartition nouvelle du budget qui n'est plus celle offerte par l'organigramme. Les éléments de programme ne recoupent pas nécessairement les limites d'un service ou d'une activité d'un sous-secteur ou d'un secteur.

Bien souvent, un élément rassemble des bureaux similaires éparpillés sous l'autorité d'unités diverses. Dans la plupart des groupes internationaux, chaque division dispose de son propre service de publicité et entend suivre sa propre politique publicitaire. Cependant, une certaine coordination se révèle indispensable pour que l'image publicitaire de la firme demeure cohérente et pour que les efforts soient dirigés dans un même sens pour la meilleure rentabilité possible des investissements publicitaires. A cet effet, un programme va plus loin que la simple institution d'une fonction de coordination.

L'introduction du budget de programme permet de considérer les problèmes dans leur plus grande généralité et de mettre en regard des frais consentis les indications nécessaires sur les avantages recueillis.

C-: Complémentarité des éléments.

Une plus large vision d'ensemble est intéressante, comme l'est aussi la répartition en sous-programmes et en éléments de programme.

Avant même que des objectifs ne soient fixés à ces éléments de programme et quand bien même leur valeur serait contestable, le simple fait d'avoir analysé et réalisé une structure de programmes permet de faire un pas en avant dans la compréhension des problèmes.

Les interdépendances apparaissent bien plus clairement et il est possible d'anticiper le sens des répercussions de certaines mesures sur d'autres, tributaires d'un élément de programme voisin.

La combinaison optimale des divers éléments de programme prend une tournure plus évidente et plus claire qu'autrement. Une gestion individuelle, confinée à l'intérieur des limites d'une division, interdit une approche globale des problèmes. De ce fait, les interférences néfastes des mesures

prises au sein de secteurs différents peuvent demeurer invisibles.

D-: Utilisation systématique de la technique.

Enfin, une telle formulation des problèmes permet une utilisation systématique des techniques comparatives dans le choix des moyens à mettre en oeuvre. La formulation d'objectifs est certes déjà un premier pas essentiel dans l'utilisation même de ces techniques. Cependant, il faut aussi souligner que les problèmes eux-mêmes sont présentés sous une forme qui autorise mieux les études comparatives.

D'une part, ces études sont encouragées par le fait que des politiques sont définies et des objectifs avec elles.

D'autre part, ce travail de fixation écrite des objectifs oblige les cadres responsables à se renseigner et à poser de nombreuses questions même aux instances hiérarchiquement inférieures de l'organisation. Celles-ci doivent en réponse fournir des indications dûment explicitées dans des études rigoureuses et techniquement éprouvées.

E-: Information nouvelle.

"Les objectifs doivent être connus de toute personne de telle sorte qu'elle comprenne les buts de son propre travail et la manière de le relier aux objectifs plus généraux de l'ensemble de l'entreprise." (101) Les mémorandums de programme renseignent effectivement sur les orientations que compte prendre la direction centrale mais ils font mieux encore: ils autorisent certains cadres à intervenir lors de leur élaboration en sorte que le mot participation y trouve un sens plus large.

SECTION III: L'apport de l'analyse de systèmes

Paragraphe 1-: La place de l'analyse de systèmes au sein de l'entreprise.

Compte tenu des pratiques conventionnelles de planification et de budgétisation en vigueur actuellement au sein des entreprises, on peut dégager deux arguments principaux en faveur de l'attribution budgétaire en fonction de la structure de l'organisation.

Le premier souligne que cette répartition établit la comptabilité prévisionnelle. Chaque dirigeant, pris individuellement, doit être responsable de son budget. Ainsi y a-t-il une communication parfaite entre, d'une part, les attributions par services et par bureaux et, d'autre part, les responsabilités des chefs de ces services et de ces bureaux.

Bien des avantages résultent de cette formule, notamment sur les plans de la gestion et de l'exécution des activités. Mais il en existe bien plus encore à réunir un "collège de dirigeants" qui assume la responsabilité de la répartition stratégique de l'ensemble des fonds. Il est de plus en plus fréquent de rencontrer des sociétés dans lesquelles la responsabilité de la direction centrale est déléguée à un groupe de chefs centraux. Ils ont la possibilité de considérer le programme global d'attribution des ressources en des termes adaptés à l'ensemble de la société plutôt qu'à des unités prises individuellement.

Le deuxième argument, historique, en faveur de l'attribution budgétaire selon l'organigramme est d'ordre économique. Aussi longtemps que les bases de la comptabilité traditionnelle resteront en place, les budgets devront être additionnés par services et par secteurs, afin d'avoir un contrôle possible de l'exécution et de la gestion. Par souci d'économie et par manque d'intérêt, on ne recherchait pas d'autre répartition. Or, nous avons constaté que la stratégie souffre de l'existence de cadres rigides de l'organisation. Grâce à l'apport des ordinateurs, l'économie de frais comptables ne semble plus devoir jouer un rôle significatif. L'entreprise n'est plus contrainte à calquer uniquement son système d'informations sur celui de son organisation interne.

L'évolution vers l'instauration d'un collège de dirigeants responsables peut s'avérer très profitable, tant il est vrai que certaines décisions

stratégiques ne peuvent être correctement prises qu'à un niveau supérieur à celui des différents secteurs. Le conseil de direction peut ordonner à certains chefs de département de s'abstenir d'effectuer telle ou telle dépense, afin que les directeurs d'autres secteurs puissent investir davantage, sacrifiant ainsi des profits immédiats dans l'attente de résultats futurs plus prometteurs. Il prend ainsi certains risques, qui, du point de vue de la société, sont désirables mais qui, dans le cadre restreint d'un secteur particulier, sont susceptibles de freiner considérablement son développement.

Ce qui peut être un risque calculé pour la société, à cause du nombre important des projets mis en oeuvre, peut sembler insensé à l'échelle d'une division.

Le chef d'un secteur demeure fixé avant tout sur le profit courant qu'il réalise et il ne cherche pas forcément à assumer personnellement une responsabilité qui dépasse le cadre de ce qu'il gère habituellement. Les directeurs de secteur ont souvent une conception du risque différente de celles que peuvent avoir les dirigeants centraux de l'entreprise. Leurs performances et leurs capacités sont en général estimées à partir des résultats obtenus. Leur désir de tenter un investissement avantageux mais risqué est donc peu réel. Par contre, pour la direction centrale la prise du risque en question est formellement comprise dans ses attributions.

Si une division nouvellement fondée présente généralement une possibilité de croissance bien plus élevée que d'autres secteurs de l'entreprise, il est opportun d'investir davantage dans ce secteur plutôt qu'ailleurs, même si, dans l'immédiat, cette division accuse quelques pertes. Elle devient en effet responsable de projets que, sans l'appui du conseil de direction, elle n'aurait jamais osé tenter. Du fait de la mise en oeuvre de ses projets, la moyenne de ses résultats est appelée à diminuer sensiblement, car même les moins rentables dans le court terme sont exécutés.

Ce manque à gagner doit être compensé par les autres secteurs, pour autant, toutefois, que le conseil de direction désire conserver un niveau de bénéfices inchangé. Cette compensation s'opère par une diminution, voire un abandon pur et simple des projets qui semblent les moins désirables aux autres secteurs. La conséquence en est une augmentation de la moyenne des résultats des autres divisions.

Pour le conseil de direction, la tâche s'annonce double: il doit non seu-

lement influencer l'équilibre des projets dans le temps, mais encore, rechercher une répartition optimale parmi les divers secteurs de la société.

C'est là que peut intervenir l'analyse de systèmes qui présente deux aspects essentiels: une certaine manière de considérer les problèmes, c'est-à-dire un outil, et d'autre part, une institution, un artisan: le bureau d'analyse de systèmes.

Le conseil de direction doit assumer la responsabilité collective pour le choix du budget. Il doit en conséquence user d'une approche qui soit différente de celle utilisée par les divers secteurs. Dans le cas contraire, il aurait de grandes chances de refaire exactement le travail effectué une première fois par les secteurs eux-mêmes, d'où l'inutilité d'une telle démarche. De plus, sa position hiérarchique supérieure lui permet de traiter les questions sur un plan plus général que ne peuvent le faire les secteurs. Il aurait tort de ne pas profiter de cette possibilité.

Pour aborder cette tâche, il faut au conseil de direction un bureau capable de lui fournir tous les éléments d'information dont il doit disposer. Car, pour prendre solidairement sa responsabilité, il lui faut connaître parfaitement tous les mécanismes de l'entreprise. Or, il est impossible de trouver au niveau supérieur un collège de dirigeants qui puisse assimiler seul et d'une manière significative la quantité de projets relatifs aux nombreux marchés et aux diverses technologies du groupe. D'autant plus qu'il doit exercer un jugement indépendant et impartial de ces projets.

En outre, il est souvent difficile d'obtenir des renseignements objectifs concernant les coûts et les bénéfices des projets proposés par les secteurs. En d'autres termes, le conseil de direction a besoin d'un bureau suffisamment indépendant et apte à lui fournir des éléments d'information convenant à ses besoins. Ce bureau peut être le bureau d'analyse de systèmes. Par conséquent, sa place se situe au niveau élevé de la hiérarchie et il est appelé à examiner principalement les orientations stratégiques de la société.

Paragraphe 2-: Les avantages de l'analyse de systèmes.

A-: Décel systématique des opportunités et des problèmes.

Dans la planification traditionnelle, le directeur de secteur procède à

un examen de ses services et sélectionne un certain nombre d'opportunités et de problèmes devant faire l'objet d'une étude approfondie. Dès lors, un bon nombre de questions sont laissées dans l'ombre ou du moins, le jugement des responsables à leur égard n'est pas explicitement exprimé.

La répartition du budget selon les missions de l'organisation autorise le décel systématique des problèmes et des opportunités. La méthode de l'analyse de systèmes s'y prête particulièrement bien.

Dans la première phase, celle de la formulation, elle tend à rechercher et à définir les volontés de la direction centrale. Elle se concentre sur toutes les missions essentielles de l'organisation.

Le caractère itératif de la méthode permet de passer successivement de l'une à l'autre, sans jamais n'en laisser aucune à l'écart.

B-: Lutte contre l'immobilisme.

L'analyse de systèmes remet en cause de manière permanente le choix et la composition des systèmes. Un élément de programme libre de tout contexte ne saurait être réaliste. Chacun d'entre eux est rattaché à un ensemble cohérent de sous-programmes, répondant eux-mêmes à certains sous-objectifs ou indicateurs d'objectifs fixés à l'avance.

Toutes les missions sont ré-examinées périodiquement, de façon systématique. D'une telle manière, on évite qu'un certain nombre de budgets soient reconduits chaque année uniquement par référence aux exercices précédents, et sans ré-examen des avantages effectifs engendrés par ces dépenses.

C-: Contrôle des analyses coûts avantages.

La méthode de l'analyse de systèmes insiste sur le contrôle des résultats de l'analyse coûts avantages. Cette obligation a été largement soulignée dans la théorie générale du chapitre précédent. Il faut en effet examiner l'ensemble des dossiers coûts avantages en vérifiant successivement les coûts, la façon dont ont été définis puis évalués les avantages et enfin les conclusions de ces analyses. Les critères qui ont fait préférer les solutions présentées doivent également être ré-étudiés et leur valeur ré-

appréciée.

Cette phase de ré-interprétation n'est pas à négliger car, bien souvent, les données peuvent être initialement déformées, volontairement ou non, par les cellules d'évaluation.

D-: Aide à la direction.

Dans sa phase d'exploration, l'analyse de systèmes permet à la direction centrale, non seulement de trouver des solutions aux problèmes qui lui sont posés, mais encore de formuler de nouvelles questions sur des sujets qui sont peut-être aussi importants que ceux qui constituaient initialement l'objet d'une étude.

Devant la taille et la diversité des groupes multinationaux, les responsables sont souvent incapables de définir avec précision leurs buts sans l'aide des analystes. Ils ne peuvent assurément tout suivre et tout savoir. C'est pourquoi, dans bien des cas, ils manquent d'esprit d'initiative, ou s'ils en manifestent, ils le distribuent inégalement au sein de l'organisation et risquent d'oublier certaines réalisations dignes d'intérêt. Parallèlement, la plupart des propositions d'investissements sont formulées par du personnel d'exécution. Ces propositions, sans nul doute, sont valables mais leur formulation s'inscrirait mieux dans le cadre des activités d'une direction centrale responsable.

Des recommandations de choix lui sont transmises par son bureau d'analyse de systèmes. Celui-ci interprète à son égard les résultats fournis par les analyses coûts avantages et veille à la cohérence interne des divers programmes.

Parfois même, il lui arrive de lancer ses propres initiatives ou d'exercer un arbitrage éclairé entre plusieurs propositions concurrentes.

E-: Instrument de gestion.

"L'entreprise vaudra de plus en plus ce que valent ses hommes. Ce que valent ses éléments extérieurs incorporels aussi: image de marque, rapports avec les clients, consommateurs, travailleurs, syndicats, actionnaires, gou-

vernement." (102)

Une étude de la bourse de New York (NYSE) portant sur une trentaine de firmes montre que la différence entre la valeur de substance des entreprises et leur valeur de rapport va du simple au double. La différence constitue le prix du "good will".

Le professeur Sydney Davidson, président du comité des principes comptables, dénonce lui-même le danger des pratiques comptables traditionnelles, alors que l'économie des Etats-Unis est de plus en plus orientée vers les investissements qui ont pour résultat des avoirs échappant précisément à la comptabilité traditionnelle: le développement du capital humain et des rapports avec les clients, les consommateurs, les travailleurs, les syndicats, les fournisseurs, les actionnaires, le gouvernement. Sans parler des investissements dans les connaissances, la recherche, la publicité. Des sommes considérables sont englouties dans des projets dont les résultats ne se manifestent qu'à long terme. Et donc trop tard pour que le gaspillage puisse être évité et le tir réajusté. D'autre part, les comptables traitent généralement de tels coûts comme dépenses courantes d'exploitation alors que les dirigeants les considèrent souvent comme investissements à long terme.

Les premiers désirent amortir dans l'année des frais dont le bénéfice n'apparaîtra qu'ultérieurement. Les seconds souhaitent assimiler les ressources humaines de l'entreprise à un capital et l'amortir en tant que tel, par périodes.

Le système d'information de la firme doit être étendu afin de procurer des renseignements similaires au sujet de toutes les ressources qui sont capitales pour le succès de l'entreprise. Par exemple, des critères d'évaluation des investissements doivent être développés pour que soient reconnus et comptabilisés des actifs internes, tels que les ressources "administratives" incluant la planification et les systèmes d'information, et des actifs externes, tels que les valeurs représentées par de bons rapports avec les clients et les fournisseurs.

La comptabilité humaine est une tentative d'identification, de quantification et de comptabilisation des investissements effectués pour augmenter le potentiel humain d'une organisation et qui, actuellement, ne sont pas comptabilisés selon la pratique comptable traditionnelle. A la base, il s'agit d'un système d'information qui indique aux responsables quelles sont les

modifications intervenues à travers le temps quant aux ressources humaines de l'entreprise. La comptabilité humaine doit être considérée comme élément d'un système total de gestion et non comme un article ou gadget isolé propre à attirer l'attention sur les ressources humaines. Elle procure aux dirigeants une information complémentaire sur leurs performances en matière de gestion de leurs ressources humaines.

Cependant, répertorier les coûts des ressources humaines n'est qu'une réponse partielle au besoin d'information des dirigeants. Mesurer les dépenses consenties pour le maintien de l'état-major ne dit pas grand-chose au sujet de sa valeur, de sa morale ou de sa productivité.

Comment peut-on mesurer la valeur des divers styles de commandement, aptitudes de groupe et efforts de coopération?

Une seconde approche de la comptabilité humaine attire l'attention sur le développement des moyens propres à évaluer les capacités productives des ressources humaines.

L'analyse de systèmes s'avère particulièrement bien adaptée à ce besoin. On est en droit d'attendre un résultat bénéfique d'une mise en oeuvre conjointe des techniques de la comptabilité humaine et du PPBS. L'apport dans le domaine de la planification stratégique se doublerait d'une information nouvelle sur les actifs intangibles de la société. Les chefs de secteur pourraient en suivre l'évolution alors que jusqu'à présent ces éléments étaient sinon négligeables, du moins absents de leur "tableau de bord".

Paragraphe 3-: Le bureau d'analyse de systèmes.

Il est bon de rappeler quelles sont les fonctions de ce bureau au sein du Département américain de la défense:

- procurer au Secrétaire une assistance indépendante des services, qui lui permette de revoir les propositions faites par les militaires,
- développer des alternatives à ces projets,
- confronter le "produit" des projets à leurs coûts.

Ces tâches correspondent parfaitement à ce que recherche le conseil de direction d'une entreprise internationale. Par analogie avec l'expérience du

Pentagone, nous allons tenter d'esquisser les contours d'un tel organe au sein d'une entreprise.

Le Secrétaire R. Mc Namara réserva toujours une place prépondérante à l'analyse de systèmes. Les responsables de ce bureau devinrent ses collaborateurs les plus proches et les plus importants.

C'est montrer l'attention que le Secrétaire accordait à ces analystes et à leurs travaux. Mc Namara n'hésita pas à leur confier des postes élevés et des investissements considérables furent consacrés à leur engagement car seules les personnes les plus qualifiées à cet effet furent retenues.

Il faut souligner qu'à l'époque, il fut le premier à tenter une telle expérience en ne possédant aucun point de repère historique. Non seulement Mc Namara prit ce risque, mais encore, il eut le courage de prendre des décisions qui eurent le don de mécontenter une bonne partie des cadres de son département.

Cette démarche est significative. Reprenons ses phases successives. Une condition est nécessaire à l'introduction du PPBS au sein d'une organisation: son responsable doit la vouloir intensément.

Souvent, les problèmes mineurs sont plus facilement résolus si l'on a une ferme conviction d'arriver.

Mais le responsable suprême ne peut pas à lui tout seul s'occuper de l'implantation d'une telle institution. Il doit s'entourer d'une équipe. Il doit être davantage un chef d'équipe que le responsable d'une organisation. Car c'est un groupe de travail qui mène à bien un PPBS. La théorie générale spécifie dans quel sens doit s'exercer le travail des analystes. L'analyse de systèmes est une "enquête destinée à aider l'autorité de décision." Mais il convient de mettre l'accent sur l'un de ses aspects particuliers. Les recommandations des analystes, appuyées sur des bases solides, peuvent en maintes circonstances, influencer l'autorité de décision d'une manière déterminante. Ne risque-t-on pas, dès lors, de voir les analystes prendre le pas sur les responsables, les technocrates s'imposer aux politiques?

Cette mise en garde a souvent été avancée par les adversaires de la méthode. Pourtant, bien que le danger soit réel, rien n'autorise ni ne recommande cette passation des pouvoirs. Il s'agirait en l'occurrence d'une déviation de la théorie et non pas de son application. Pourtant, sans pousser l'examen aussi loin, les analystes ont indéniablement une importance consi-

dérable et ils peuvent influencer d'une manière très sensible les politiques générales de l'entreprise. La qualité du personnel du bureau d'analyse de systèmes est donc un gage de réussite de l'implantation du PPBS au sein des entreprises.

A priori, les entreprises ne disposent pas de personnel formé aux techniques d'analyse de systèmes. Elles doivent donc recourir à des aides extérieures et au marché du travail.

En Europe, à l'heure actuelle, seuls quelques fonctionnaires sont initiés aux principes de ces méthodes. L'organisation de stages demeure le moyen le plus fréquemment utilisé pour la formation des analystes. Par contre, aux Etats-Unis, l'université a pris conscience des besoins de l'administration en cette matière et a déjà formé un certain nombre d'étudiants spécialisés.

Les membres d'un bureau d'analyse de systèmes doivent à la fois être nombreux et provenir d'origines diverses. Leur instruction PPBS s'ajoute à l'expérience acquise en d'autres domaines.

Il s'agit donc de personnes très qualifiées ayant déjà derrière elles un début de carrière et qui sont destinées à assumer des responsabilités importantes.

C'est d'ailleurs bien de cadres responsables et expérimentés dont le bureau d'analyse de systèmes a besoin, et pour deux raisons essentielles.

La première est que la méthode n'est pas destinée à régler des problèmes de gestion ou d'exécution, mais bien de traiter les questions d'ordre stratégique posées à l'entreprise. Leur place se trouve donc au sommet de la hiérarchie, en rapport étroit avec le conseil de direction.

La seconde concerne les problèmes pratiques d'implantation du système. La surveillance de chaque programme doit incomber à une personne qui puisse intervenir vis-à-vis des secteurs concernés avec l'autorité suffisante.

Le succès de l'instauration du PPBS dépend également des rapports entretenus entre ce bureau et l'ensemble des services de la firme. Il convient que chacun y participe pour que l'opération puisse être concluante. En échange, le bureau d'analyse de systèmes vient en aide à chacun. Il apporte aux différents chefs de secteur une information nouvelle qui leur permet de sortir de l'isolement dans lequel ils se trouvent, en prenant connaissance des projets des autres unités. Ainsi, le bureau d'analyse de systèmes sert en réalité de point de rencontre et de moyen de coordination.

Pourtant, la tâche essentielle de ce bureau est moins d'aider les chefs de secteur que de fournir à la direction centrale les éléments les meilleurs pour le choix de leurs décisions.

L'insistance manifestée à placer des hommes de qualité dans la planification et la préparation des décisions ne peut se révéler que bénéfique.

De ce fait, les charges engagées dans l'édification d'un tel état-major sont importantes car la qualité de ces personnes se paie, de même que leur formation, acquise et à venir.

L'ampleur des frais dépend de l'importance accordée à l'application de la méthode. C'est une raison supplémentaire à une lente et progressive implantation de ses instruments. Le bureau d'analyse de systèmes peut, à l'origine, comprendre une seule personne.

SECTION IV: L'apport de l'analyse coûts avantages

Paragraphe 1-: La mise en oeuvre des analyses coûts avantages.

Nous abordons dans cette quatrième section la mise en oeuvre pratique des analyses coûts avantages au sein de l'entreprise. Par qui doivent-elles être effectuées, par quelles voies et par quels moyens peut-on appliquer cette méthode à l'entreprise?

Cette méthode n'est pas restée totalement étrangère aux entreprises privées. Des études visant à mettre en balance les coûts et les avantages de toutes les variantes possibles à la solution d'un problème ont déjà été effectuées dans des firmes du secteur privé, mais elles n'ont généralement pas pu porter tous leurs fruits parce qu'incomplètes ou faute d'être intégrées dans un processus général de préparation de la décision. Le problème est donc plutôt celui de l'utilisation de ces études que celui de leur réalisation. On ne doit pas non plus exclure, pour une étude particulière, l'appel à un organisme privé externe pour réaliser une analyse coûts avantages.

Au niveau supérieur du groupe multinational, des analyses similaires sont entreprises. Pour leur réalisation, il convient d'utiliser les cellules d'évaluation existantes au sein des états-majors généraux de l'entreprise, quitte, au besoin, à adapter leur tâche au rôle nouveau qu'elles ont à jouer.

A-: Les organismes.

La réalisation des analyses coûts avantages doit être confiée à des cellules d'évaluation ayant un caractère permanent. La stabilité de leur personnel est un facteur important car il faut mettre au point des méthodes, les expérimenter et les améliorer, et finalement, l'expérience acquise est un atout majeur pour ces personnes. Les cellules doivent aussi travailler avec l'indépendance d'esprit et l'objectivité nécessaires.

Enfin, quel que soit leur niveau, elles doivent être composées de personnels d'origines très diverses: aux côtés des économistes, nous devons y

trouver des ingénieurs, des mathématiciens, des psychologues, des financiers etc. ...

Les cellules d'évaluation peuvent être constituées à partir des équipes de recherche opérationnelle, pour autant que celles-ci existent dans le cadre de l'entreprise considérée. Ces équipes remplissent une partie des conditions nécessaires et peuvent avoir, dans certains cas déjà, exécuté quelques études de ce genre. L'attribution des tâches à ce personnel existant a l'avantage de ne pas entraîner la création d'organisme nouveau. Il se peut qu'il existe au niveau de toutes les divisions un bureau de recherche opérationnelle. Il faudrait alors créer un organisme supplémentaire central, chargé des études intersectorielles.

D'autre part, le groupe central a un autre rôle à jouer, celui de coordonner la mise au point des principes d'évaluation pour que toutes les cellules actuelles ou futures emploient des méthodes identiques, cohérentes et une présentation de résultats similaire.

B-: Les voies et les moyens.

a-: les coûts.

1-: procédure nouvelle.

Dans le cadre d'un PPBS, les coûts exigent une analyse supplémentaire. Il s'agit, en fait, de leur traitement au troisième degré.

Effectivement, la comptabilité PPBS doit aller au-delà de ce que fournissent les comptabilités générale et analytique.

Les travaux à la base des recherches sur la comptabilité humaine donnent un aperçu de ce que pourrait être, par exemple, le traitement des coûts en comptabilité PPBS.

Il est intéressant de relever l'expérience effectuée par la société américaine Barry, qui fut la première à mettre en pratique une comptabilité humaine. (103)

Dans un premier temps, elle entreprit l'accumulation systématique de renseignements sur son investissement humain réel.

Cet investissement humain est à distinguer du coût d'exploitation de la

masse salariale qui, théoriquement, devrait seule entrer en considération pour l'établissement d'un prix de revient dégagé de tout élément étranger à la production.

Certes, ce prix de revient est parfaitement irréel puisque les salaires n'y sont compris qu'en partie. Cependant, rien n'interdit, dans le cadre d'un élément de programme, de ne considérer qu'une part des salaires, puisque la gestion et son contrôle ne sont pas concernés par le budget de programme.

Parmi les coûts des éléments du programme de produits ne figurent que les parts des salaires attachées au temps réel consacré à l'action créatrice. Toutes les autres dépenses de personnel consenties en dehors du circuit de production constituent le capital humain de la firme.

Mais revenons à l'expérience tentée par la société Barry. Elle recueillit une masse importante de renseignements sur ses cadres et les répartit en quatre comptes analytiques:

- recrutement
- perfectionnement professionnel
- familiarisation avec l'entreprise
- acquisition de l'expérience.

Pour clarifier le contenu de ces divers comptes, nous allons considérer un cas particulier: l'engagement d'un directeur de projet pour un nouveau produit.

Le compte recrutement est débité du prix des annonces publicitaires parues dans la presse pour rechercher cette personne. Ses frais de voyage lui seront également remboursés par le débit de ce compte. Le coût des tests passés par les candidats sont comptabilisés sous cette rubrique de même que les frais des candidats écartés.

Enfin, il ne faut pas oublier d'ajouter à ces charges celles qui ont été occasionnées au bureau du personnel par cette recherche.

Le poste perfectionnement professionnel peut être très diversement alimenté. Les possibilités actuellement offertes aux employés d'améliorer leurs compétences sont particulièrement nombreuses.

Les cours d'orientation, les séminaires d'étude, les réunions professionnelles alimentent ce compte ainsi que la fraction de salaire relative au temps que l'employé passe à l'extérieur de l'entreprise.

La prise en compte des frais de familiarisation avec l'entreprise offre certaines difficultés sur le plan pratique, mais théoriquement, il ne saurait y avoir là d'obstacle majeur.

Si cette phase de familiarisation occupe 40 % du temps de travail du nouveau venu, 10 % de celui de son supérieur et 20 % de celui de ses subordonnés, il faut que les fractions correspondantes de leurs salaires apparaissent dans le compte.

Ce travail est minutieux mais sa réalisation ne pose pas de problème, du moment qu'on dispose de cartes individuelles de travail pour chacun des employés de l'entreprise.

Les principes de la comptabilité humaine tiennent également compte de l'expérience acquise. Lors du lancement du produit suivant, il est probable que notre homme sera en mesure de procéder au lancement du nouveau produit sur une période plus courte que la première fois.

Cet exemple donne une idée des statistiques nécessaires dans le cadre d'une comptabilité humaine. Leur objectif n'est pas d'établir cas par cas, l'investissement réel consenti pour une personne déterminée, mais plutôt de dégager une norme globale.

Les renseignements obtenus sont utilisés de la manière suivante. Supposons que ce cadre ait 45 ans et qu'il ait, par conséquent, encore 20 ans de vie active devant lui. Il n'y a pourtant que 50 % de chances qu'il demeure au sein de la société jusqu'à sa retraite. Au bout de 10 années, la direction devrait prévoir un budget de remplacement. S'il reste au-delà de ces 10 ans, l'entreprise aura réalisé un bon placement. Par contre, s'il démissionne au bout de 5 ans, l'entreprise enregistrera une perte voisine de la moitié de l'investissement consenti.

On constate immédiatement l'avantage que représente un tel instrument pour une bonne gestion des ressources humaines de l'entreprise. Il n'est pas non plus indispensable de se limiter à ces quatre comptes analytiques. La motivation du personnel peut avoir une influence prépondérante sur son rendement. A cet égard, on peut tenter de développer les actions en vue d'améliorer le bien-être des travailleurs. Des investissements à buts plus ou moins sociaux, tels la création de places de sport ou de maisons de vacances, peuvent être aussi envisagés. La direction peut également désirer conserver son personnel. A cet effet, les salariés peuvent recevoir une prime,

une libéralité ou une augmentation de revenus sans liaison avec une modification des conditions de travail mais uniquement pour un motif d'ordre stratégique. Ainsi peut-on par exemple, se demander s'il faut ou non offrir à ses travailleurs des salaires supérieurs de 5 % à ceux pratiqués par les autres firmes locales.

Il est ainsi prouvé à quel point la comptabilité humaine peut venir en aide au PPBS, puisque le programme no. 7 des rapports humains internes reprend, rappelons-le, les quatre comptes analytiques utilisés par la compagnie Barry:

Programme no. 7: rapports humains internes.

Sous-programmes:

a- recrutement
b- perfectionnement professionnel (formation)
c- familiarisation avec l'entreprise
d- acquisition de l'expérience
e- motivation
f- conservation

etc. ...

Le PPBS, à son tour, apporte à la comptabilité humaine un heureux complément en ce sens qu'il place en regard de cette étude détaillée des coûts une estimation des avantages recueillis.

2-: présentation nouvelle.

Non seulement il convient d'établir un troisième degré dans l'analyse des coûts, mais encore faut-il en prévoir la présentation selon une formule qui soit la plus économique possible.

Une première solution consiste à procéder avec cette comptabilité stratégique comme avec la comptabilité analytique. Toute écriture comptable passe de la comptabilité générale à la comptabilité analytique, puis à la comptabilité stratégique. Un troisième bureau, s'occupant de la comptabilité stratégique, est institué parallèlement aux deux autres services traditionnels traitant, l'un la comptabilité générale, l'autre, la comptabilité analytique.

Sur le plan des principes, cette formule ne soulève aucune objection, encore qu'en certains cas, il puisse y avoir confusion ou contestation dans l'attribution de certains coûts à tel ou tel élément de programme. Sur le plan pratique, deux éléments interviennent dans notre appréciation: le temps et l'argent.

L'adjonction d'un troisième traitement des données peut être la cause d'un délai supplémentaire avant leur utilisation. Ce retard ne saurait être malgré tout significatif. Par contre, les problèmes posés par les charges en personnel sont plus évidents.

Pourtant, une ouverture semble se dessiner avec le succès croissant remporté par la comptabilité sous forme de tableau. (104)

Selon cette méthode, la comptabilité analytique est traitée simultanément avec la comptabilité générale. Ainsi, une écriture unique permet au comptable de mener à bien les deux types de comptabilité.

Les notions de débit et de crédit sont remplacées par un signe, positif ou négatif, attribué à chaque écriture.

Parmi les comptes de ligne, nous relevons:

- approvisionnements en stocks
- constitution d'actifs immobilisés
- charges salariales
- charges diverses
- divers profits
- frais de fabrication
- contributions des divisions
- charges des fonctions
- comptes internes
- comptes de la société

Quant aux comptes de colonne, nous citons à titre d'exemple:

- fonds de roulement
- immobilisations
- passif à court terme
- passif à long terme

- capital propre
- comptabilité d'exploitation
- pertes et profits

Ces comptes sont décomposés en sous-unités, autant que le besoin s'en fait sentir. C'est pourquoi, dans bien des cas, il n'est pas possible de consulter d'un coup d'oeil l'ensemble de la comptabilité. Par contre, les résultats par grandes unités et par grandes catégories peuvent apparaître sur une feuille, de manière tout à fait significative. L'ordinateur se révèle indispensable pour l'utilisation d'une telle technique.

Mais l'électronique peut certainement donner davantage encore et peut sans doute également, offrir aux comptables la possibilité de passer leurs écritures directement sur trois dimensions à la fois, à savoir:

- comptes de ligne	nature des coûts
- comptes de colonne	fonction des coûts
- comptes en profondeur	objectif des coûts

Cette perspective semble être intéressante à plus d'un titre. Elle tend à limiter les frais occasionnés par un troisième traitement des données comptables. En outre, elle apporte à la profession comptable un attrait supplémentaire car le travail de comptabilité se double automatiquement d'un effort d'analyse, la machine rassemblant les données sous les multiples présentations désirées.

3-: intégration.

Le budget de programme doit être intégré à la planification traditionnelle. Il importe donc que l'on puisse passer, au cours de la discussion budgétaire, d'un type de budget à l'autre et inversément. Si des modifications aux dépenses prévues sont proposées au sein d'un chapitre budgétaire, leurs conséquences sur la planification ne peuvent apparaître que lorsqu'une décision est également prise sur la répartition de la modification entre les éléments de programme. La répartition peut s'inspirer des considérations d'utilité marginale des différentes mesures.

Ceci fait, il est possible d'examiner les conséquences des limitations

ou des modifications budgétaires sur les éléments de programme touchés, donc sur l'accomplissement des missions auxquelles participent ces éléments de programme. Il est évident qu'en principe, le nombre d'éléments serait trop grand pour que ces tableaux puissent être exploités manuellement, mais les calculateurs électroniques permettent ce travail.

b-: les avantages.

Jusqu'à présent, nous avons exclusivement étudié les moyens et les voies du traitement des coûts. Ceci provient du fait qu'il existe déjà une structure pour les comptabiliser et analyser leur utilisation. Il est normal que des solutions apparaissent plus rapidement à leur égard.

Mais répertorier les coûts n'est qu'une réponse partielle au besoin d'information des dirigeants. Les avantages doivent, eux aussi, faire l'objet d'études approfondies.

Dans le système conventionnel de comptabilité, seul le profit est examiné d'une manière à peu près identique à celle des charges. C'est que le profit s'exprime lui aussi en termes monétaires, termes qui demeurent le dénominateur commun de la comptabilité traditionnelle.

Pourtant, le rendement financier ne constitue plus le souci exclusif de l'entreprise moderne dont les missions recouvrent bien d'autres domaines. Les avantages, même qualitatifs, ont souvent une valeur intrinsèque importante. L'alternative la moins chère n'est pas toujours celle qui offre le plus d'avantages économiques. L'interférence des éléments qualitatifs et quantitatifs rend très difficile la prise en compte des résultats des investissements engagés par la société. Celle-ci se trouve dans une situation comparable à celle d'un gouvernement engageant certaines dépenses dites d'intérêt public, mais dont les avantages ne peuvent être appréciés par une valeur monétaire précise. L'entreprise privée doit, elle aussi, consentir de lourds budgets pour des politiques dont l'efficacité ne peut être reconnue par l'intermédiaire d'un marché quantitatif.

La comptabilité traditionnelle, exigeant une prise en compte rigoureuse et exacte des informations, ne se prête guère à ce genre de mesures qualitatives. Les responsables doivent néanmoins choisir les moyens les mieux adaptés et les plus économiques pour parvenir à leurs fins. En conséquence,

il faut que la comptabilité s'adapte à ces nouveaux besoins et qu'elle institue une comptabilité stratégique fournissant des indications d'un type nouveau.

Cependant, ce ne peut être là qu'une réponse partielle aux problèmes posés par l'analyse. Car, une fois les avantages répertoriés, se pose encore le problème des critères. Sont-ils aptes à indiquer si les avantages recueillis correspondent bien aux objectifs recherchés? A partir de quel niveau un avantage est-il significatif?

Paragraphe 2-: Les avantages de l'analyse coûts avantages.

A-: Précision des éléments d'une décision.

L'analyse coûts avantages permet une meilleure préparation des décisions. L'écueil principal étant le risque de s'attacher à un faux problème, chaque situation est au préalable longuement étudiée. Une vue plus claire des objectifs réels de l'entreprise est d'ailleurs possible grâce à la présence des mémorandums de programme.

Dans la phase suivante, on procède à un examen complet de toutes les alternatives pouvant remplir l'objectif fixé. On tient compte, autant que possible, de données quantitatives, si possible monétaires. Cette exigence est plus facilement remplie au sein des entreprises que dans l'administration, car l'existence de la société est plus directement dépendante des questions monétaires et du profit qui est l'une de ses conditions de survie.

Cette mission n'est pas la seule qui incombe à la direction d'une entreprise. Elle doit également assumer certaines orientations politiques et atteindre des objectifs qualitatifs. Certains se laissent plus difficilement traiter que le profit. Une précision de ces éléments qualitatifs ainsi qu'une meilleure définition et prise en compte des éléments intangibles sont alors absolument indispensables.

Quelle est la valeur de notre image de marque? Quelle est la qualité de nos rapports avec les syndicats? Nos conditions de travail sont-elles bonnes?

L'analyse coûts avantages s'efforce d'apporter à ces questions une réponse, certes quelquefois incomplète, mais toujours intéressante.

B-: Limitation de l'éventail des choix.

Plus l'analyse cherche à répondre au vrai problème et plus elle a de chances d'éliminer les solutions les moins bonnes. Elle réduit l'éventail des choix à ceux qui correspondent le mieux aux desseins fixés initialement. Au terme de l'analyse, un ordre préférentiel des diverses variantes envisagées est établi. De ce fait, celles qui n'apparaissent pas en tête de ce classement sont condamnées à rester à l'écart de la décision finale.

Une telle analyse possède ainsi, comme l'avancent ses défenseurs, sinon la faculté de choisir la meilleure solution possible, du moins le pouvoir d'éliminer les plus mauvaises.

C-: Instauration d'une manière de penser inédite.

Un nouvel état d'esprit est indispensable à la bonne marche du processus de l'analyse coûts avantages. L'appartenance d'un analyste à un secteur passe au second plan. Il est avant tout un membre de l'entreprise et doit contribuer à son succès. De cette conception résulte une circulation bénéfique des informations à travers l'entreprise. Une coopération entre les divers secteurs devient possible du fait que tous, techniciens ou financiers, parlent un même langage.

Cette procédure fournit à l'autorité de décision des renseignements plus nombreux. L'exploration par l'analyse des différents aspects économiques d'un projet, le relevé des interdépendances, contraintes, répercussions, etc. ..., élargissent l'horizon de la décision et réduisent l'emploi abusif des arguments quantitatifs.

"On peut dire que le plus utile actuellement n'est pas les résultats quantitatifs ou même qualitatifs auxquels on est parvenu, mais comment, pourquoi, et sous quelles conditions on y est parvenu." (105)

D-: Harmonisation de l'ensemble des décisions.

L'utilisation de cette analyse coûts avantages doit devenir obligatoire. Aucun projet ne saurait être examiné sans la présence dans son dossier d'une

étude coûts avantages, même sommaire.

Ainsi, les décisions ne pourront être formulées dans leur ensemble qu'après une prise en considération effective de toutes ces études. Il convient surtout d'introduire un emploi systématique et routinier de ces analyses afin que les choix de la direction centrale soient faits au mieux des volontés de la direction.

E-: Réponse au besoin de rationalisation de la décision.

Enfin, l'introduction de l'analyse coûts avantages répond principalement à un besoin qui s'est fait jour au sein des grandes entreprises internationales. Devant l'ampleur des moyens engagés dans leurs programmes, les directions centrales doivent disposer d'un outil de rationalisation de la décision.

D'autre part, l'importance prise par tous les éléments intangibles de l'entreprise est telle qu'une analyse purement financière et quantiative ne suffit plus.

Les responsables doivent disposer d'une procédure et d'une institution qui leur assurent l'analyse des éléments qualitatifs de son capital.

L'analyse coûts avantages offre précisément cette analyse complète et la possibilité d'une optimisation au moins partielle, élément non négligeable d'une bonne gestion stratégique.

Le besoin se faisant pressant et les alternatives à cette solution étant encore mal connues, puisque le problème est nouveau, il nous semble que l'analyse coûts avantages peut y répondre avec profit.

C O N C L U S I O N

La planification au sein d'une grande entreprise internationale est fortement déléguée. Elle est axée sur les trois dimensions essentielles de l'organisation: verticale, horizontale et géographique.

L'ajustement de ces planifications laisse parfois la direction centrale dans une position inconfortable. En effet, si le plan global ne lui convient pas, ses moyens d'action en vue de leur modification, demeurent limités. Son unique possibilité consiste souvent à refaire ce qui a été fait auparavant par les différents secteurs, dans le cadre d'une dimension. Une telle démarche peut, il est vrai, permettre de découvrir des erreurs d'appréciation ou de modifier l'aspect d'un programme. Mais elle n'est pas suffisante car elle ne permet pas d'envisager les événements d'une manière radicalement nouvelle et globale.

Une quatrième dimension s'impose mais son caractère ne doit pas être comparable à celui des trois premières. Son niveau doit leur être supérieur. Une telle solution est une conséquence logique de la délégation des pouvoirs au sein de l'organisation. La tâche d'une direction centrale ne consiste pas à refaire les travaux qu'elle a délégués aux secteurs, mais elle doit contrôler cette délégation en adoptant une vision plus large de l'organisation.

De la sorte, la direction centrale est amenée à se demander quel est son vrai rôle. Elle fixe aussi quelle doit être la philosophie de l'organisation et quelle est sa raison d'être.

Une telle analyse débouche sur un processus nouveau: celui de la formulation de politiques et d'objectifs.

En outre, l'évolution récente des idées impose à la firme d'accepter certaines responsabilités sur le plan social. Ces nouvelles obligations ne sont pas attachées à la notion de profit direct. Là encore, la direction centrale

est tenue d'édicter des règles de comportement que chaque secteur doit respecter.

Toutefois, un élément fait encore défaut: une structuration précise de ces différentes orientations auxquelles on pourrait attribuer un certain programme d'action. Ce programme doit être l'instrument de la direction centrale et recouvrir tout ce qui se décide en la matière dans les secteurs. En vue d'assurer la liaison entre la direction centrale et l'exécutif, les mémorandums de programme sont les animateurs actifs de cette structure de programmes et d'objectifs. Les efforts de réflexion de la direction centrale bénéficient ainsi d'une systématique indispensable à la bonne marche de la firme.

Cet effort de réflexion au niveau supérieur ne doit cependant pas en rester là. Les programmes d'action qu'il suscite doivent être transmis au niveau opérationnel, devenant ainsi les coordinateurs des différentes planifications.

L'éclatement des dimensions de la grande entreprise est un problème important. Sur le plan de la gestion et de l'exécution des tâches, des réponses ont été trouvées qui ont permis d'établir la puissance même de ces sociétés géantes.

Sur le plan stratégique il apparaît tout aussi nécessaire de coordonner les efforts entrepris dans le but d'obtenir un résultat proche de l'optimum. L'analyse de systèmes est un élément essentiel dont désormais la firme multinationale ne peut plus se passer, pour autant qu'elle désire effectivement demeurer centralisée et conserver une certaine unité. Il ne semble pas qu'il puisse y avoir de demi-mesure en la matière: soit la direction centrale accorde une très large autonomie à ses secteurs et il s'agit d'une communauté d'intérêts entre diverses branches, soit elle prend une part active à la gestion de ses secteurs et en conséquence adapte ses méthodes aux conditions existantes.

Ce souci d'analyse des systèmes représentant l'essence même d'une entreprise est à rapprocher de l'effort qui est consenti en vue d'obtenir une gestion rationnelle des ressources de l'entreprise, qui ne sont plus seulement des ressources financières et physiques mais aussi des ressources intangibles, humaines notamment. Ces dernières, certes déjà reconnues mais jamais prises en considération d'une manière très stricte, ne sauraient demeurer plus longtemps ignorées du contrôle budgétaire des entreprises. Un effort

doit être fait dans le but d'obtenir une gestion de ces investissements aussi rationnelle que lorsqu'il s'agit d'investissements tangibles.

D'autre part, l'introduction d'une analyse, telle l'analyse coûts avantages, capable d'intégrer des éléments qualitatifs dans la décision, devient, pour certains secteurs de la firme du moins, un instrument d'appréciation indispensable.

Enfin, une telle démarche doit permettre d'aborder le vrai problème de la firme dont la motivation n'est plus seulement de réaliser le profit pour le profit, mais aussi de se mettre au service du consommateur.

La firme doit aujourd'hui se réaliser en vue de répondre à un besoin exprimé par le consommateur, en lui donnant entière satisfaction. Une telle évolution impose à l'entreprise une gestion optimale des ressources importantes qu'elle consacre à des investissements non directement rentables. Ce faisant, l'entreprise privée quitte les domaines de l'exécution et de la gestion, qui lui sont familiers. L'optique offerte par le PPBS permet à la direction générale de se situer sur ce plan stratégique, d'un ordre tout à fait nouveau.

Le Département américain de la défense, avant l'introduction du PPBS, se trouvait confronté à un problème de méthode similaire à celui auquel doit faire face la grande entreprise. Chaque service proposait au Secrétaire à la défense sa propre planification, tel que le fait ordinairement chacune des dimensions à l'intérieur d'un groupe multinational. La solution originale du Secrétaire Mc Namara fut de créer une quatrième dimension, la sienne, placée à un niveau hiérarchique supérieur à celui des différents services. Cette solution permettait de régler l'impasse qui ne manquait pas de se réaliser lorsque le Secrétaire prenait connaissance du contenu des programmes des trois différents services.

Pourtant, Mc Namara décida d'aller encore plus loin et de fixer directement lui-même les différents programmes de son département. Il établit ainsi sa propre structure de programmes dont les budgets de programme constituaient les supports. Cette quatrième dimension se situait au-dessus des trois autres et de ce fait, le Secrétaire pouvait concentrer son attention sur les programmes majeurs de son département, réclamant son intervention personnelle.

Les mémorandums issus de la direction centrale donnaient vie aux programmes du Pentagone. Du fait que l'énoncé de ces politiques ne trouvait sa forme définitive qu'après concertation avec les services intéressés, cet instrument pouvait être considéré comme établissant sans équivoque les priorités et les politiques adoptées par la direction centrale.

L'analyse de systèmes avait pour but d'assurer au chef suprême la possibilité d'élaborer des solutions alternatives et de lui fournir les moyens de sortir de l'impasse dans laquelle il se trouvait lors de la réunion des divers budgets partiels de son département. Cet instrument lui permettait d'analyser plus profondément les mécanismes de son département et les décisions qui y étaient prises.

Un tel mécanisme ne pouvait qu'encourager les études coûts avantages ou coût efficacité. Car au sein d'un département militaire, il s'avère difficile de placer en face de coûts un avantage quelconque qui puisse être étalonné d'une manière financière. La nouveauté consista donc à introduire cette notion d'efficacité, permettant de pouvoir effectuer le meilleur choix entre diverses alternatives.

L'expérience du Département américain de la défense représente le point de départ d'un processus qui a permis d'élaborer une méthode complète. Mais son apport ne se limite pas au fond. L'expérience est également riche d'enseignements quant à la forme selon laquelle elle fut introduite. En premier lieu, l'introduction d'un PPBS doit répondre à certaines nécessités latentes existant au sein de l'organisation. Ces conditions étaient présentes au Pentagone. La phase de mûrissement s'étendit même sur une longue période et seule l'intervention d'un élément catalyseur fit défaut pendant un certain temps.

Ce catalyseur, ce fut le Secrétaire Mc Namara, mais aussi ses principaux Assistants Charles J. Hitch et Alain C. Enthoven. Leur farouche volonté contribua au succès remporté par le PPBS dans le cadre du Pentagone. D'une manière analogue, l'introduction de cette méthode au sein de l'entreprise privée doit être ardemment désirée pour que son succès puisse être envisagé. L'instance suprême doit avoir assimilé toutes les possibilités offertes par le système mais ne pas lui demander ce qu'il n'est pas sensé apporter.

Pourtant la volonté, même émanant de la direction centrale, n'est pas un gage suffisant de réussite en ce qui concerne l'introduction d'un PPBS. Les

Américains choisirent une manière brutale d'imposer le PPBS, le rendant obligatoire du jour au lendemain à toutes leurs administrations publiques. Par contre, les Français ne suivirent pas cet exemple et préférèrent exercer leur action sur les personnes chargées de travailler avec la méthode. Ils tentèrent en conséquence de persuader les utilisateurs. Ils avaient constaté les difficultés d'ordre psychologique auxquelles avait dû faire face le Secrétaire Mc Namara. Il faut être, là encore, reconnaissant envers les pionniers du système dont l'action dans le cadre du Pentagone fut salutaire. Au niveau de la firme, il est à prévoir également des difficultés quant à la compréhension et l'adoption du système par les exécutants.

Enfin, la valeur de l'expérience du Département américain de la défense est aussi historique en ce sens qu'elle permet une analyse des résultats obtenus. Des conclusions peuvent être tirées sur les raisons de certains écueils, de certains "râtés" constatés au Pentagone.

Pourtant, ces écueils n'ont pas contribué à remettre en cause la méthode dans son ensemble. Ils ont simplement permis de mettre en évidence certains pièges à éviter lors d'expériences futures en matière de PPBS.

L'expérience du Département américain de la défense mit l'accent sur les effets souvent néfastes d'une centralisation excessive par la voie des budgets de programme.

Les limites des mémorandums de programme furent plus spécifiques au cadre offert par le Pentagone et son rattachement à l'administration américaine. Les options définies dans ces mémorandums sortaient, du fait de leur importance pour le pays, des attributions normalement attachées à la personne d'un Secrétaire à la défense. L'ensemble de ces stratégies étaient en fait des sous-options de l'ensemble de la politique arrêtée par le Président des Etats-Unis. Nous retiendrons donc que l'optimisation doit se faire au niveau hiérarchique le plus élevé afin de ne pas tomber dans un système de sous-optimisation.

D'autre part, il fut clairement établi qu'il fallait conserver aux instances d'exécution leur part de responsabilités dans l'édification de la planification. On ne peut logiquement imposer l'exécution d'un plan à des personnes qui ne l'ont pas élaboré.

Enfin, on ne saurait passer sous silence le danger qui consiste à vouloir absolument rechercher une solution parfaite. Le PPBS n'est qu'une méthode et ne peut prétendre au perfectionnisme. De plus, les délais impartis à

l'analyse freinent souvent une telle tendance.

En réalité, l'expérience du Pentagone a montré comment le Secrétaire à la défense d'une grande nation pouvait, en se concentrant sur un petit nombre de programmes majeurs, acquérir le contrôle des activités de ses services. Cette leçon est à retenir par certains chefs d'entreprises internationales qui pourtant sont loin de rencontrer dans leurs organisations d'aussi graves problèmes que ceux qui existaient au sein de l'administration américaine.

Une méthode ne peut toutefois pas être établie à partir d'une expérience isolée. C'est pourquoi il fallait avant même de parler de méthode que d'autres organisations s'aventurent dans cette voie. Un seul exemple, aussi brillant fut-il, ne pouvait suffire.

Les Départements publics américains non militaires, puis d'autres départements militaires étrangers suivirent l'exemple du Pentagone.

C'est en comparant ces exemples récents que nous avons pu établir ce que nous croyons être la base de tout PPBS. L'analyse détaillée du Département américain de la défense nous avait permis d'isoler les éléments constitutifs de la méthode. Ces éléments de base se rencontrant également dans le cadre des autres expériences, nous avons pu alors dégager le contenu d'un PPBS.

L'ensemble des quatre éléments dont nous avons fait mention au cours de l'étude doivent nécessairement en faire partie.

Le budget de programme en est le support indispensable. C'est pourquoi certains auteurs ont tendance à confondre PPBS et "program budgeting". Toutefois, nous pensons que si le budget de programme est essentiel à la mise en application d'un PPBS, il n'en est cependant pas l'instrument exclusif.

La structure de programme répond à une certaine structure d'objectifs découlant des politiques arrêtées par la direction centrale. Cet effort de structuration de la part de l'instance suprême de l'organisation revêt également une importance primordiale. Non seulement le côté informatif est intéressant, mais encore, une telle procédure doit être un moyen d'action.

L'analyse de systèmes est seule capable d'assurer à l'ensemble des décisions une certaine cohérence. Elle est rendue indispensable par la taille et la diversité des secteurs de l'organisation mais en outre, elle a sa place dans la logique interne du système de PPBS. Elle assure la recherche

de toutes les alternatives possibles puis veille à l'optimisation des divers programmes et sous-programmes étudiés.

Le PPBS doit aussi permettre aux responsables de prendre des décisions rationnelles et économes. Dès lors, la présence d'une analyse visant à comparer les coûts et les avantages d'une solution, telle l'analyse coûts avantages, devient indispensable à la bonne marche du concept. Cette technique a par ailleurs l'attrait de prendre en considération aussi bien des éléments quantitatifs que des éléments qualitatifs, ce qui correspond bien à ce que l'on attend dans le cadre d'un PPBS.

De toute manière, cette méthode n'en est encore qu'au stade du développement et rien n'interdit de penser qu'on pourra peut-être à l'avenir rajouter un instrument aux quatre que nous considérons depuis le début de cette étude comme étant les quatre instruments de base.

Dans le même ordre d'idées, il faut rester conscient du fait que cette méthode est jeune et que bien des preuves de son efficacité doivent encore être produites avant qu'un jugement définitif soit porté à son égard. Reconnaissons pourtant que la tentation est grande de l'appliquer aux problèmes de la firme privée. A notre connaissance, une telle expérience n'a jamais été tentée et c'est pourquoi nous nous devons de demeurer prudents quant à nos conclusions. Toutefois, il semble que l'entreprise soit en mesure de retirer d'appréciables avantages, pour autant qu'elle tienne compte des divers points suivants.

Dans un premier temps, nous mentionnerons le risque qui consiste à vouloir introduire au sein de la firme des méthodes trop sophistiquées. L'introduction du PPBS doit en fait répondre à un réel besoin ressenti au sein de la firme. Il semble, a priori, qu'une telle méthode ne puisse vraiment s'appliquer que dans le cadre d'une grande entreprise.

Nous pensons également que le PPBS, dans le cadre d'une firme privée, doit pouvoir éviter certains pièges rencontrés dans le cadre des expériences faites par les diverses administrations publiques examinées. En particulier, nous pensons au perfectionnisme recherché dans certaines analyses coûts avantages du domaine public. Une telle insistance, souvent génératrice de retards, pourrait constituer un frein sérieux à l'efficacité du PPBS au sein de l'entreprise privée.

Un autre avantage du PPBS, qui devrait également faciliter son éventuelle application, réside dans le fait qu'au sein de la firme, le budget de programme ne constitue au départ qu'un appoint aux systèmes en vigueur. La situation au sein des firmes privées n'est de loin pas aussi préoccupante que celle du Pentagone. Son système était à ce point dégradé que soudainement la prépondérance fut donnée au budget de programme. Mais la firme privée dispose d'une base en matière de comptabilité financière et analytique meilleure que celle dont disposaient les services du Département américain de la défense. En outre, les antagonismes entre secteurs au sein de la firme ne sont pas aussi prononcés qu'ils ne l'étaient au Pentagone. Le problème se trouve donc posé d'une manière entièrement différente. Les risques apparaissent moins grands dans le cas de la firme car, d'une part, ses bases traditionnelles sont plus solides et, d'autre part, l'introduction du PPBS ne doit pas se faire nécessairement d'une manière brutale. Pourtant deux éléments viennent tempérer quelque peu les avantages que nous voyons à l'introduction de cette nouvelle méthode au sein de la firme: le facteur humain et le facteur financier.

Sur le plan humain, deux faits doivent être pris en considération. D'abord, les utilisateurs de la méthode doivent être conscients des possibilités réelles qu'elle offre. Ainsi se trouve posé le problème de la formation des personnes directement intéressées à l'élaboration du PPBS. Outre cet aspect concernant l'éducation du personnel, un élément psychologique peut intervenir. En effet, nous avons relevé en cours d'étude que l'introduction du PPBS devait être une oeuvre collective et volontaire. Or ce concept peut paraître révolutionnaire à bien des cadres actuellement en activité dans les grandes firmes internationales. Inévitablement, certains d'entre eux se montreront réticents à l'idée d'appliquer des instruments nouveaux de gestion qu'ils ne connaissent pas.

Une vaste campagne de propagande et d'information devient de ce fait indispensable au niveau des cadres de l'entreprise. Encore faut-il trouver les gens à même d'expliquer à ces cadres quel est l'objet du PPBS. Il ne faut en effet pas perdre de vue le fait qu'il n'existe pratiquement pas d'enseignement du PPBS en Europe. D'autre part, un enseignement qui ne peut encore s'appuyer sur des expériences vécues au sein de l'entreprise privée manque de points de référence, ce qui ne simplifie en rien le côté pédago-

gique de l'opération.

Ce besoin en personnel qualifié se traduit par une charge importante à supporter par l'entreprise. Non seulement, les personnes chargées de l'introduction du système sont des personnes très qualifiées, parfaitement au clair des mécanismes de la comptabilité traditionnelle et du contrôle budgétaire, mais encore il faut compter l'investissement à effectuer en ressources humaines pour rendre la méthode opérationnelle.

Toutefois, ces coûts ne doivent pas être examinés isolément mais leur considération doit être rapprochée des avantages que la méthode est susceptible d'apporter. Nous considérons que le PPBS possède des atouts remarquables parmi lesquels nous voulons cependant extraire les deux suivants, qui nous paraissent essentiels.

Les budgets de programme, élaborés par les instances supérieures de l'organisation, ont un caractère purement stratégique et de ce fait, peuvent sortir des contingences de la gestion et de l'exécution des tâches. Leur utilisation demeure en tous cas très flexible. L'usage qui peut en être fait en connection avec la comptabilité des ressources humaines peut s'avérer particulièrement intéressant.

Les avantages du PPBS ne se limitent pas aux possibilités internes de la comptabilité des investissements intangibles. Il permet également une approche radicalement nouvelle vers la résolution des problèmes qui se posent désormais à la firme de grande dimension.

Le profit n'est plus le but unique de l'entreprise qui doit dorénavant tenir compte du consommateur et de son opinion.

La masse monétaire accumulée par l'entreprise ne sert plus uniquement à couvrir le coût des produits vendus mais elle permet également de gérer un budget dont les résultats ne sont pas directement exprimés de manière financière et dont le caractère n'est pas forcément directement rentable. Un exemple puisé au sein de l'administration publique prend alors d'autant plus de relief puisqu'on peut assimiler la défense des deniers du consommateur à la défense de ceux du contribuable.

C'est pourquoi l'avenir du PPBS dans le cadre d'une entreprise privée nous semble être aussi prometteur que dans le cadre d'une administration publique. Et si l'on se réfère au flot important de littérature qui s'est a-

battu sur ce thème relativement neuf du PPBS dans le cadre de son application dans l'administration publique, nous gageons que nous ne tarderons pas à pouvoir faire le point très prochainement sur les thèses que nous avons soutenues en ce qui concerne l'apport possible du PPBS dans le cadre d'une entreprise ...

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

(1) S.P. Jacot
La fixation d'objectifs financiers. industriels et commerciaux au sein d'une planification intégrée.
Conférence du 28.3.1972, GREM. Lausanne

(2) M.F. Cantley
The choice of corporate objectives.
in Long Range Planning, Vol 3, no. 1.
London, september 1970. p. 41

(3) M.F. Cantley
The choice of corporate objectives.
art. cit. p. 40

(4) COOP
Unsere obersten Grundsätze.
Cooptimismus, 1. Januar 1972.

(5) + GF "
Zielsetzung +GF+ Gesamtunternehmen.
Note interne du 10.3.1972.

(6) M.W. Pennington
Why has planning failed?
in Long Range Planning, Vol 5, no. 1
London, march 1972. p. 3

(7) M.W. Pennington
Why has planning failed?
art. cit. p. 2

(8) S. Tilles
Strategies for allocating funds.
in Harvard Business Review.
January 1966. p. 74

(9) I. Chedaux
La comptabilité humaine.
in Les Informations, no. 1411.
Paris, le 29 mai 1972. p. 51

(10) R. Likert and W.C. Pyle
Human resource accounting: a human organizational measurement approach.
in Financial Analysts Journal.
January - February 1971.

(11) G. Zacks
in New perspectives on managing human resources.
by W.C. Pyle, University of Michigan.
American management association's 42nd annual personnel conference.
New-York, february 9, 1971.

(12) E.J. Brown
in New perspectives on managing human resources.
by W.C. Pyle, University of Michigan.
art. cit.

(13) A.C. Enthoven and K.W. Smith
How much is enough? Shaping the defense program, 1961-1969.
New-York: Harper and Row, 1971. p. 28

(14) M.D. Taylor
The uncertain trumpet.
New-York: Harper, 1959. p. 70

(15) A.C. Enthoven and K.W. Smith
How much is enough? ...
op. cit. p. 14

(16) A.C. Enthoven and Smith
How much is enough? ...
op. cit. p. 17

(17) D. Novick
Program budgeting. Program analysis and the federal budget.
Cambridge: Harvard University Press, 1965. p. 83

(18) A.C. Enthoven and K.W. Smith
op. cit. p. 24

(19) A.C. Enthoven and K.W. Smith
op. cit. p. XVII

(20) R.S. Mc Namara
The essence of security.
New-York: Harper and Row, 1968. p. 87-88

(21) R.S. Mc Namara
The essence of security.
op. cit. p. 88

(22) B.H. Rudwick
Systems analysis for effective planning: principles and cases.
New-York: Wiley & Sons, 1969, p. 30

(23) D. Novick
Program budgeting. ...
op. cit. p. 93

(24) Ministère des Armées, Groupe de travail coût-efficacité.
Rapport du groupe de travail "coût-efficacité", du 15.2.1967.
Référence: D.M. no. 27.260 du 22.12.1965. p. 60

(25) A.C. Enthoven and K.W. Smith
op. cit. p. 35

(26) G. D'Aumale
La programmation des décisions.
Paris: P.U.F., 1968. p. 10

(27) R.S. Mc Namara
in Missiles and Rockets.
March 1963. p. 30

(28) J.C. Durcros
La rationalisation des choix budgétaires.
in Revue de Science financière.
Juillet - Septembre 1969. p. 656

(29) Senate Subcommittee on National Security and International Operations,
Hearings on Planning-Programming-Budgeting, Part I.
Washington: Government Printing Office, 1969. p. 46

(30) R.S. Mc Namara
Remarks before the American Society of Newspapers Editors,
Washington, D.C. April 20. 1963.

(31) A.C. Enthoven and K.W. Smith
op. cit. p. 48

(32) W.G. Riedweg
Das Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungssystem (PPBS) als Instrument der Verwaltungsführung.
Bern: Haupt, 1971. p. 138

(33) G.H. Fisher
Costing methods.
in Analysis for military decisions., E.S. Quade, éd.
Chicago: Rand Mc Nally & Company, 1967. p. 270

(34) G.H. Fisher
Costing methods. ...
op. cit. p. 295

(35) W.G. Riedweg
op. cit. p. 129

(36) A.C. Enthoven and K.W. Smith
op. cit. p. 54

(37) Department of Defense
Department of Defense Directive 5141.1,
September 17, 1965.

(38) A.C. Enthoven
Decision theory and systems analysis.
in The armed forces controller, Vol IX, no. 1
March 1964. p. 39

(39) H.W. Baldwin
Slow-down in the Pentagon.
in Foreign Affairs, Vol 43.
January 1965. p. 279

(40) C.E. LeMay
America is in danger.
New-York: Funk and Wagnalls, 1968. p. XIII

(41) H.W. Baldwin
Slow-down in the Pentagon.
art. cit. p. 263

(42) Magazine "Time"
29.8.1969. p. 16

(43) C.E. Le May
America is in danger.
op. cit. p. VIII, X.

(44) House Subcommittee of the Committee on Appropriations,
Hearings on Department of Defense Appropriations
for 1969, 90th Congress, 2nd Session.
Washington: Government Printing Office, 1968. p. 54-55

(45) A.C. Enthoven and K.W. Smith
op. cit. p. 262

(46) Senate Subcommittee on National Security and International Operations,
Hearings on Planning-Programming-Budgeting, Part II.
Washington: Government Printing Office p. 91

(47) A.M. Mood
Diversification of operations research.
in Operations Research, Vol 13/1965. p. 169

(48) M. Ternier
L'étude pilote sur la sécurité routière.
in Bulletin RCB no. 1, septembre 1970. p. 33

M. Ternier
L'étude pilote de préparation rationnelle des
décisions concernant les accidents de la route.
in Rationalisation des choix budgétaires, Agard éd.
Paris: Dunod, 1970. p. 141

(49) C.D. Foster and M.E. Beesley
Estimating the social benefit of constructing an underground railway in London.
in Journal of the Statistical Society, Vol 126/1963. p. 46

(50) M. Barbier
La rationalisation du choix des investissements de transport pour le VIème Plan en région parisienne.
in Bulletin RCB no. 4, juin 1971. p. 22

(51) X. Greffe
Le "planning programming budgeting system". (Les budgets de programme aux Etats-Unis).
in Problèmes budgétaires contemporains.
Paris: P.U.F., 1970. p. 153

(52) X. Greffe
Le "planning programming budgeting system".
op. cit. p. 153 s.

(53) J. Chaban-Delmas
Déclaration à l'Assemblée Nationale du 16 septembre 1969.
in Journal Le Monde.
Paris, le 17 septembre 1969.

(54) V. Giscard d'Estaing
Introduction à la RCB.
in Rationalisation des choix budgétaires, Agard éd.
Paris: Dunod, 1970. p. 5

(55) X. Greffe
Le "planning programming budgeting system".
op. cit. p. 143

(56) R.N. Anthony
Planning and control systems: a framework for analysis.
Boston: Harvard University, 1965. p. 16-17-18

(57) A. Schick
The road to PPBS: the stages of budget reform.
in Public Administration Review.
December 1966. p. 243

(58) D.D. Ray and W.W. Menke
Benefit-cost analysis: a challenge for accountants.
in Management Accounting.
August 1970. p. 7

(59) D.D. Ray and W.W. Menke
art. cit. p. 9

(60) G. D'Aumale
La programmation des décisions.
Paris: P.U.F., 1968. p. 21

(61) M. Ternier
L'étude pilote sur la sécurité routière.
in Bulletin interministériel pour la rationalisation
des choix budgétaires, no. 1
Paris, septembre 1970. p. 36

(62) G. D'Aumale
La programmation des décisions.
op. cit. p. 26

(63) G.A. Steiner
Problems in implementing program budgeting.
in Program budgeting, D. Novick éd.
Cambridge: Harvard University, 1965. p. 349

(64) M. Anshen
The program budget in operation.
in Program budgeting, D. Novick éd.
op. cit. p. 358

(65) E.S. Quade
Analysis for military decisions.
Chicago: Rand Mc Nally & Company, 1967. p. 4

(66) E.S. Quade
Analysis for military decisions.
op. cit. p. 156

(67) W.G. Riedweg
Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungs-
system PPBS.
Bern: Haupt, 1971. p. 31

(68) E.S. Quade
Analysis for military decisions.
op. cit. p. 153

(69) E.S. Quade
L'analyse de systèmes. Application de ses techniques
au PPBS.
in Analyse et Prévision, Vol VII/1969. p. 354

(70) E.S. Quade
Analysis for military decisions.
op. cit. p. 7

(71) E.S. Quade
L'analyse de systèmes. Application de ses techniques au PPBS.
art. cit. p. 360

(72) J.L. Bower
Systems analysis for social decisions.
in Operations Research.
December 1969. p. 927

(73) E.S. Quade
L'analyse de systèmes. Application de ses techniques au PPBS.
art. cit. p. 360

(74) P.D. Fox
A theory of cost effectiveness for military systems analysis.
in Operations Research, Vol 13/1965. p. 191

(75) P.D. Fox
A theory of cost effectiveness for military systems analysis.
art. cit. p. 191

(76) G. Terny
Techniques modernes de calcul économique. Choix des programmes et projets d'investissements publics.
in Analyse et Prévision.
Juillet - Août 1967. p. 531

(77) A.R. Prest and R. Turvey
Cost-benefit analysis: a survey.
in The Economic Journal.
December 1965. p. 683

(78) A.R. Prest and R. Turvey
Cost-benefit analysis: a survey.
art. cit. p. 685

(79) B.H. Rudwick
Systems analysis for effective planning: principles and cases.
New-York: Wiley and Sons, 1969. p. 257

(80) B.H. Rudwick
Systems analysis for effective planning: principles and cases.
op. cit. p. 261

(81) B.H. Rudwick
op. cit. p. 266

(82) A.R. Prest and R. Turvey
Cost-benefit analysis: a survey.
art. cit. p. 688

(83) G. Terny
Techniques modernes de calcul économique. Choix des programmes et projets d'investissements publics.
in Analyse et Prévision.
Juillet - Août 1967. p. 535

(84) G. D'Aumale
La programmation des décisions.
op. cit. p. 78

(85) A.R. Prest and R. Turvey
cost-benefit analysis: a survey.
art. cit. p. 700

(86) A.R. Prest and R. Turvey
Cost-benefit analysis: a survey.
art. cit. p. 690

(87) C. Hitch and R. Mc Kean
Economics of defense in the nuclear age.
Cambridge: Harvard Press, 1960. p. 188

(88) Ministère des Armées, groupe de travail "coût efficacité".
Rapport du groupe de travail "coût-efficacité".
Paris, le 15 février 1967.
D.M. no. 27.260 du 22.12.1965. p. 53

(89) Ministère des Armées.
Rapport du groupe de travail "coût-efficacité".
rap. cit. p. 53

(90) A.R. Prest and R. Turvey
Cost-benefit analysis: a survey.
art. cit. p. 703

(91) A.C. Enthoven
Choosing strategies and selecting weapon systems.
U.S. Naval Institute Proceedings, january 1964. p. 151

(92) G. Terny
Techniques modernes de calcul économique ...
art. cit. p. 543

(93) S. Tilles
Strategies for allocating funds.
in Harvard Business Review.
January 1966. p. 72

(94) C.L. Schultze
in E. Andreani: Une révolution budgétaire?
Le planning-programming-budgeting system.
in Revue de Science Financière, Vol LX, no. 2
Paris, avril-juin 1968. p. 194

(95) Conseil National de la Comptabilité.
Plan Comptable Général.
Paris: Imprimerie Nationale, 1957. p. 117 s.

(96) G. D'Aumale
La programmation des décisions.
Paris: P.U.F., 1968. p. 21

(97) W. Hill
Die langfristigen Aspekte der Finanzplanung.
in W. Hill und C. Rohner:
Finanzplanung in der Unternehmung.
Bern, 1969. p. 5

(98) P. Drucker
in M.F. Cantley: The choice of corporate objectives.
in Long Range Planning, Vol 3, no. 1.
London, september 1970. p. 36

(99) C.H. Granger
The hierarchy of objectives.
in Harvard Business Review no. 42, 1964. p. 67

(100) L. von Planta
in Gazette de Lausanne
Lausanne, le 4 mai 1973. p. 17

(101) C.H. Granger
The hierarchy of objectives.
in Harvard Business Review no. 42, 1964. p. 74

(102) I. Chedaux
La comptabilité humaine.
in Les Informations no. 1411.
Paris, le 20 mai 1972. p. 50

(103) R.L. Woodruff
Human resources accounting.
in Canadian Chartered Accountant.
September 1970.

W.C. Pyle
Accounting system for human resources.
in Innovation, no. 10, 1970.

(104) M. Barzel
Buchhaltung in Tabellenform.
in RDO, Rechnungswesen, Datentechnik, Organisation.
15. Jahrgang, Heft 6.
Berlin: E. Schmidt Verlag, Juni 1969.

(105) X. Greffe

Le "planning programming budgeting system". (Les budgets de programme aux Etats-Unis).

in Problèmes budgétaires contemporains.

Paris: P.U.F., 1970. p. 260